

ESCOLA DE GUERRA NAVAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS MARÍTIMOS

CHARLES PACHECO PIÑON

**O ENFRENTAMENTO DA PESCA ILEGAL, NÃO DECLARADA E NÃO
REGULAMENTADA NOS ESPAÇOS MARÍTIMOS ALÉM DA JURISDIÇÃO DOS
ESTADOS: A EFICÁCIA DAS MEDIDAS DE CONSERVAÇÃO E GESTÃO DOS
RECURSOS NATURAIS VIVOS NO ATLÂNTICO SUL OCIDENTAL**

RIO DE JANEIRO

2024

CHARLES PACHECO PIÑON

O enfrentamento da Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada nos espaços marítimos além da jurisdição dos Estados: a eficácia das medidas de conservação e gestão dos recursos naturais vivos no Atlântico Sul Ocidental

Tese apresentada como Trabalho de Conclusão do Curso de Doutorado Profissional, junto ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Estudos Marítimos.

Orientador: Prof. Dr. André Panno Beirão

Rio de Janeiro

2024

Autorizada a divulgação ou reprodução total ou parcial deste trabalho por qualquer meio, convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

P657e Piñon, Charles Pacheco.

O enfrentamento da pesca ilegal, não declarada e não regulamentada nos espaços marítimos além da jurisdição dos Estados : a eficácia das medidas de conservação e gestão dos recursos naturais vivos no Atlântico Sul Ocidental. / Charles Pacheco Piñon . – Rio de Janeiro : 2024.

248 f. : il.; 30cm.

Tese (doutorado profissional) — Escola de Guerra Naval, Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), 2024.

Orientador : André Panno Beirão.

Bibliografia: f.174 - 185

1. Pesca INN . 2 Liberdade de Pesca. 3. Organização Regional de Ordenação da Pesca. 4. Sustentabilidade - Oceano Atlântico . 5. Política Pública. I. Escola de Guerra Naval (Brasil). II. Título.

CDD 341.45

CHARLES PACHECO PIÑON

O enfrentamento da Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada nos Espaços Marítimos além da jurisdição dos Estados: a eficácia das medidas de conservação e gestão dos recursos naturais vivos no Atlântico Sul Ocidental

Tese apresentada como Trabalho de Conclusão do Curso de Doutorado Profissional, junto ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Estudos Marítimos.

Área de concentração: Segurança, Defesa e Estratégia Marítima.

Aprovada em 04 de junho de 2024.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. André Panno Beirão (Escola de Guerra Naval)

Prof. Dr. Rafael Zelesco Barretto (Escola de Guerra Naval)

Prof. Dr. Tiago Vínicius Zanella (Escola de Guerra Naval)

Dr. Felipe Augusto Rodolfo Medeiros (BAE Systems)

Prof. Dr. Guilherme Sandoval Goes (Escola Superior de Guerra)

Dr. José Cláudio Oliveira Macedo (Ministério da Defesa)

Dedico este trabalho aos meus filhos, Guilherme e Sofia, por me ensinarem, diariamente, a importância da fé, do amor e da perseverança no esforço contínuo para me tornar alguém melhor. Este trabalho é por vocês e para vocês, como parte que são das futuras gerações.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, devo agradecer àquele que me permitiu estar aqui, escrevendo esta tese. Ao criador do universo devo agradecer, inclusive, as dificuldades enfrentadas, pois é assim que ele nos ensina o valor das coisas.

Agradeço a minha amiga e companheira Ediane Andrade por estar ao meu lado nos momentos decisivos. Quando a dúvida e o cansaço tornavam meu caminho mais árduo, seu incentivo me fazia recuperar as forças para seguir em frente e chegar ao fim da caminhada.

Ao meu orientador, Prof. Dr. CMG André Panno Beirão, agradeço a confiança em mim depositada e, principalmente, por entender o meu tempo. Agradeço também os ensinamentos e a palavra amiga, quando esta era tão necessária quanto aqueles.

A todos os professores e profissionais do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos, agradeço a compreensão, o apoio e os inequívocos sinais de consideração e respeito. Todos estarão sempre em minhas orações.

Aos colegas do curso de Doutorado em Estudos Marítimos agradeço a amizade, a cumplicidade e a solidariedade com que compartilhamos esses anos de estudos, expectativas e realizações.

Agradeço ainda a todos os meus irmãos de farda da Marinha do Brasil e, em especial, do Corpo de Fuzileiros Navais, a amizade incondicional e o incentivo ao longo de todo o percurso.

Embora possa parecer vasto e todo-poderoso, é vulnerável e frágil. Em parte, porque as ameaças ambientais viajam longe, transcendendo as fronteiras arbitrárias que cartógrafos atribuíram aos oceanos por séculos.

Ian Urbina

RESUMO

Esta tese tem por objetivo identificar, à luz do direito internacional, as possibilidades e limitações de atuação dos Estados costeiros do Atlântico Sul Ocidental na repressão à Pesca INN, nas áreas marítimas adjacentes às respectivas ZEEs e que se encontram fora do alcance de suas jurisdições. Para tal, foi realizado um estudo hipotético-dedutivo segundo o qual, para a garantia da eficácia das normas de conservação e gestão dos recursos naturais vivos no alto-mar, faz-se necessária a integração de instrumentos internacionais voltados à cooperação regional em matéria de ordenamento da pesca, capazes de dotar os Estados interessados com a jurisdição internacional necessária às ações de enfrentamento da Pesca INN no alto-mar, com a capacidade desses mesmos Estados de promoverem ações de vigilância e repressão a esse ilícito no mar, sempre pautadas em uma consciência situacional marítima acurada. Dessa forma, inicialmente o estudo buscou caracterizar a Pesca INN como um ilícito, o qual demanda a necessidade de cooperação interestatal para o seu enfrentamento. Em um segundo momento, o estudo apresentou o marco teórico-normativo afeto à temática proposta, apontando os instrumentos internacionais, bem como os princípios que os regem. Como teoria de base, a presente pesquisa adotou a Toria Socioeconômica da Adesão às Medidas de Conservação e Gestão das Pescas, caracterizando os fenômenos observados de acordo com a relação custo e benefício obtida na adesão ou na infração a essas medidas. Na terceira parte, o estudo buscou analisar a prática dos Estados costeiros do Atlântico Sul Ocidental, bem como suas possibilidades e limitações no enfrentamento da Pesca INN no alto-mar. Por último, a pesquisa concentrou-se na análise dos dados obtidos no banco de dados estatísticos da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), bem como de organizações não governamentais voltadas ao monitoramento da Pesca INN. Desse modo, foi possível identificar as características e os fenômenos associados ao enfrentamento da Pesca INN, principalmente aferindo a atuação de Organizações Regionais de Ordenação da Pesca (OROPs) em vigor no Oceano Atlântico, por meio da comparação dos dados afetos a três indicadores: esforço de pesca, quantidade de transbordos observados e incidência de atividades suspeitas detectadas nas respectivas áreas jurisdicionais e no Atlântico Sul Ocidental. Por fim, o trabalho conclui que o enfrentamento da Pesca INN só é possível por meio da combinação da jurisdição internacional provida pelas OROPs, com a capacidade material, financeira, humana e técnica dos Estados costeiros e demais Estados interessados na promoção da eficácia das medidas de conservação e gestão dos recursos naturais vivos, por meio da vigilância dos espaços marítimos além de suas ZEEs e da adoção de ações de repressão contra as embarcações empenhadas em atividades relacionadas à Pesca INN no alto-mar, confirmando, assim, a hipótese proposta.

Palavras-chave: Pesca INN. Liberdades do Alto-mar. Organização Regional de Ordenação da Pesca. Direito do Mar. Segurança Marítima.

ABSTRACT

The aim of this thesis is to identify, under the principles and practices generally accepted by international law, the possibilities and limitations of actions to be adopted by the Western South Atlantic coastal states to enforce IUU fishing regulations in maritime areas adjacent to their EEZs and beyond their jurisdictions. To this end, a hypothetical-deductive study was carried out according to which, in order to guarantee the effectiveness of the rules for the conservation and management of living natural resources on the high seas, it is necessary to integrate international instruments aimed at regional cooperation in fisheries management, which provide to the States concerned the necessary international jurisdiction to support the actions for IUU fishing regulations enforcement on the high seas, with the capabilities required by these States to monitor and prevent this illegal activity at sea. This must be always based on an accurate maritime situational awareness. Initially, the study sought to describe IUU fishing as a maritime illicit, which requires interstate cooperation to tackle. Secondly, the study presented the normative and theoretical framework regarding to the proposed issue, pointing out the international instruments related to IUU fishing, as well as the international principles that govern them. The research adopted the Socioeconomic Theory of Compliance to Fisheries Conservation and Management Measures as a basic theory, which characterizes the phenomena observed according to the cost-benefit ratio obtained when complying with or violating the fisheries conservation measures in force in a given maritime area. In the third part, the study sought to analyze the practice of the Western South Atlantic coastal states, as well as their possibilities and limitations in tackling IUU fishing on the high seas. Finally, the research focused on the analysis of data available on the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO) statistics database, as well as from non-governmental organizations focused on monitoring IUU fishing. In this way, it was possible to identify the characteristics and phenomena associated with tackling IUU fishing, mainly by assessing the actions of the Regional Fisheries Management Organizations (RFMOs) in force in the Atlantic Ocean, by comparing data related to three parameters: fishing effort, the number of transshipments observed, and the incidence of suspicious activities detected in the respective jurisdictional areas and in the Western South Atlantic. Finally, the study concludes that tackling IUU fishing is only possible by merging the international jurisdiction provided by the OROPs with the material, financial, human, and technical capacity of coastal states, and other interested states, to monitor maritime spaces beyond their EEZs and to take enforcement action against vessels engaged in activities related to IUU fishing on the high seas, confirming the proposed hypothesis.

Keywords: IUU fishing. High seas freedom. Regional Fisheries Management Organizations. Law of the Sea. Maritime Security.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Atlântico Sul Ocidental	21
Quadro 1 – Síntese das principais medidas MCVR adotadas pelas OROPs em vigor no Oceano Atlântico	139
Gráfico 1 – Esforço de pesca empreendido, infrações detectadas e inspeções no mar, na área da NAFO, no período de 2011 a 2022.....	149
Gráfico 2 – Relação entre dias de patrulha marítima, inspeções no mar, embarcações observadas e infrações detectadas no período de 2011 a 2021.....	152
Gráfico 3 – Quantidade de embarcações notificadas na área da NEAFC de 2012 a 2021	153
Gráfico 4 – Concentração do esforço de pesca nas áreas das OROPs de 2011 a 2019.....	154
Gráfico 5 – Transbordos observados nas áreas das OROPs de 2017 a 2021	155
Gráfico 6 – Atividades suspeitas de transbordo observadas nas áreas das OROPs de 2017 a 2021	156
Gráfico 7 – Concentração do esforço de pesca nas áreas das OROPs e no Atlântico Sul Ocidental de 2011 a 2019 (toneladas)	158
Gráfico 8 – Transbordos observados nas áreas das OROPs e no Atlântico Sul Ocidental de 2017 a 2021.....	159
Gráfico 9 – Atividades suspeitas de transbordo observadas nas áreas das OROPs e no Atlântico Sul Ocidental de 2017 a 2021	160
Gráfico 10 – Quantidade de atividades suspeitas no Oceano Atlântico por área	161
Gráfico 11 – Quantidade de transbordos no Oceano Atlântico por área	163

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de atividades suspeitas por área entre 2017 e 2021.....	42
Tabela 2 – Esforço de pesca e inspeções no mar na área da NAFO de 2011 a 2022	147
Tabela 3 – Atividades de vigilância na área da NEAFC de 2011 a 2021.....	151
Tabela 4 – Atividades de vigilância conduzidas pela EFCA na área da NEAFC de 2018 a 2023	154
Tabela 5 – Esforço de Pesca nas Áreas das OROPs e no Atlântico Sul Ocidental de 2011 a 2019 (em toneladas de pescado).....	157

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIS	Sistema de Identificação Automática (<i>Automatic Identification System</i>)
AJB	Águas Jurisdicionais Brasileiras
ASFIS	Sistema de Informações de Pesca e Ciências Aquáticas (<i>Aquatic Sciences and Fisheries Information System</i>)
BBNJ	Acordo para a Conservação e Uso Sustentável da Diversidade Biológica Marinha das Áreas além da Jurisdição Nacional (<i>Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction</i>)
CCAMLR	Comissão para a Conservação dos Recursos Marinhos Vivos Antárticos (<i>Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources</i>)
CECAF	Comitê de Pesca para o Atlântico Centro Oriental (<i>Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic</i>)
COFI	Comitê de Pesca da FAO (<i>Committee on Fisheries</i>)
COMPAAz	Comando de Operações Marítimas e Proteção da Amazônia Azul
CPGP	Comitê Permanente para a Governança das Pescas
CTMFM	Comissão Técnica Mista da Frente Marítima (<i>Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo</i>)
CNUDM	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
CRFM	Mecanismo de Pesca Regional Caribenho (<i>Caribbean Regional Fishery Mechanism</i>)
DOALOS	Divisão para Assuntos Oceânicos e Direito do Mar da ONU (<i>Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea</i>)
EPIRB	Rádio transmissores indicadores de posição em emergência (<i>Emergency Position-Indicating Rádio Beacons</i>)
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FishStatJ	Banco de dados do Serviço de Informação e Estatística do Departamento de Aquicultura e Pesca da FAO (<i>Fisheries and Aquaculture Department, Statistics and Information Service</i>)
FSA	Acordo para Implementação das Disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de dezembro de 1982, sobre a Conservação e o Ordenamento de Populações de Peixes Transzonais e de Populações de Peixes Altamente Migratórios (<i>Fish Stocks Agreement</i>)

ICCAT	Comissão Internacional para a Conservação do Atum Atlântico (<i>International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas</i>)
IMO	Organização Marítima Internacional (<i>International Maritime Organization</i>)
INN	Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada
IPOA-IUU	Plano Internacional de Ação para Prevenir, Deter e Eliminar a Pesca INN (<i>International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing</i>)
IUU	<i>Illegal, Unreported and Unregulated</i>
MCVR	Monitoramento, Controle, Vigilância e Repressão
NAFO	Organização das Pescas do Atlântico Noroeste (<i>Northwest Atlantic Fisheries Organization</i>)
NBSLME	Grande Ecossistema Marinho da Plataforma do Norte do Brasil (<i>North Brazil Shelf Large Marine Ecosystem</i>)
NEAFC	Comissão das Pescas do Atlântico Nordeste (<i>North-East Atlantic Fisheries Commission</i>)
ONU	Organização das Nações Unidas
OROP	Organização Regional de Ordenação da Pesca
OSPESCA	Organização de Pesca e Aquicultura da América Central (<i>Central American Fisheries and Aquaculture Organization / Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano</i>)
PREPS	Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite
RFAB	Organismo Regional de Assessoramento em Matéria de Pesca (<i>Regional Fisheries Advisory Bodies</i>)
SEAFO	Organização das Pescarias do Atlântico Sudeste (<i>South East Atlantic Fisheries Organization</i>)
SISGAAz	Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul
UNEP –	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (<i>United Nations Environment Programme</i>)
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>)
VMS	Sistema de Monitoramento de Embarcações (<i>Vessel Monitoring System</i>)
WECAFC	Comissão da Pesca no Atlântico Centro Ocidental (<i>Western Central Atlantic Fishery Commission</i>)
ZEE	Zona Econômica Exclusiva

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	A PESCA ILEGAL, NÃO DECLARADA E NÃO REGULAMENTADA COMO UMA AMEAÇA À SEGURANÇA MARÍTIMA.....	25
2.1	O Conceito de Pesca INN.....	25
2.1.1	<i>A Pesca Ilegal.....</i>	27
2.1.2	<i>A Pesca Não Declarada.....</i>	30
2.1.3	<i>A Pesca Não Regulamentada.....</i>	31
2.1.4	<i>Um conceito que não define o fenômeno.....</i>	34
2.2	A Pesca INN como uma ameaça à Segurança Marítima no Atlântico Sul Ocidental.....	34
2.2.1	<i>A Pesca INN como um dano intencional ao meio ambiente marinho: a ameaça à segurança humana.....</i>	37
2.2.2	<i>A Pesca INN como um ilícito incidente.....</i>	45
3	O MARCO TEÓRICO-NORMATIVO E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA CONSERVAÇÃO E GESTÃO DOS RECURSOS NATURAIS VIVOS NO ALTO-MAR.....	54
3.1	Os fundamentos para a Gestão dos Recursos Naturais Vivos no Mar.....	56
3.1.1	<i>A consciência da finitude dos recursos naturais marinhos.....</i>	56
3.1.2	<i>A liberdade de pesca, a boa-fé e o abuso de direito.....</i>	58
3.1.3	<i>A Cooperação no aproveitamento dos recursos naturais vivos.....</i>	60
3.2	Regulamentação e Jurisdição no Aproveitamento dos Recursos Naturais vivos no Alto-mar.....	66
3.2.1	<i>A prevalência da jurisdição do Estado de registro.....</i>	68
3.2.2	<i>A gestão dos recursos marinhos vivos e as ações de Monitoramento, Controle e Vigilância.....</i>	72
3.3	A Eficácia dos Arranjos Internacionais para a Gestão dos Recursos Naturais Vivos no Alto-Mar: a vinculação às medidas de conservação e a repressão à Pesca INN.....	79
3.4	Da Necessidade de se Limitar as Subvenções às Atividades Pesqueiras em Águas Distantes.....	89
3.5	A Teoria Socioeconômica da Adesão às Medidas de Conservação e Gestão das Pescas.....	93

4	O ENFRENTAMENTO DA PESCA INN NO ATLÂNTICO SUL OCIDENTAL E A GARANTIA DA EFICÁCIA DAS MEDIDAS DE CONSERVAÇÃO E GESTÃO DAS PESCAS	99
4.1	A Pesca INN nos limites das ZEEs dos Estados costeiros: a questão da “Milha 201”	100
4.2	Os impactos da questão da soberania sobre as Ilhas Malvinas na implementação das medidas de conservação e gestão da pesca em alto-mar....	106
4.3	A prática dos Estados costeiros na implementação de medidas de vigilância e repressão à Pesca INN no Atlântico Sul Ocidental	116
<i>4.3.1</i>	<i>A mudança de paradigma da Argentina.....</i>	<i>117</i>
<i>4.3.2</i>	<i>A proteção dos recursos naturais vivos da Amazônia Azul</i>	<i>125</i>
<i>4.3.3</i>	<i>O Uruguai e o apoio às frotas de pesca em águas distantes.....</i>	<i>130</i>
5	ANÁLISE COMPARATIVA DA PRÁTICA DA PESCA INN NO ATLÂNTICO SUL OCIDENTAL E NOS DEMAIS ESPAÇOS MARÍTIMOS DO OCEANO ATLÂNTICO	134
5.1	As principais medidas de conservação e gestão das pescas adotadas pelas OROPs em vigor no Oceano Atlântico.....	134
5.2	A repressão da Pesca INN nas áreas sob jurisdição das OROPs vigentes no Oceano Atlântico	140
5.3	Comparativo do desempenho das OROPs em relação ao Atlântico Sul Ocidental..	156
6	CONCLUSÃO	164
	REFERÊNCIAS	174
	APÊNDICE - RELATÓRIO TÉCNICO DE ANÁLISE POR MÉTODO COMPARADO DAS ORGANIZAÇÕES REGIONAIS DE ORDENAÇÃO DA PESCA VIGENTES NO OCEANO ATLÂNTICO	186

1 INTRODUÇÃO

A atuação das frotas pesqueiras de alto-mar no Oceano Atlântico tem atraído a atenção da opinião pública e dos tomadores de decisão dos Estados costeiros afetados. Esses Estados têm constatado frotas pesqueiras constituídas por navios de bandeira de países distantes, tais como China, Taiwan, Coreia do Sul ou Japão, só para citar algumas, que se posicionam nos limites de suas Zonas Econômicas Exclusivas (ZEEs) para praticarem um tipo de pesca que, por seus efeitos nocivos, foi considerada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) como “uma das maiores ameaças aos cardumes de peixes, aos ecossistemas marinhos, [...] bem como à segurança alimentar e às economias de muitos Estados, particularmente dos Estados em desenvolvimento”, conforme expresso no parágrafo 48, da sua Resolução nº 67/79, de 11 de dezembro de 2012. Trata-se de uma prática furtiva, conhecida como Pesca Ilegal, não Declarada e não Regulamentada (Pesca INN), na qual as embarcações pesqueiras capturam espécies com alto valor de mercado, em escala industrial, portanto, de forma não sustentável e, por vezes, dentro da ZEE de outro Estado.

Muitas vezes, quando em alto-mar, nas chamadas águas internacionais, essas frotas conduzem suas operações pesqueiras em áreas reguladas por Organizações Regionais de Ordenação das Pescas, onde elas existem, sem a devida licença para exercer esse tipo de atividade, ou a exercem sem a observância das medidas de conservação impostas por essas organizações. Há ainda situações em que navios a serviço da pesca industrial conduzem suas operações em espaços marítimos que, apesar de não possuírem uma regulamentação específica, ou um organismo internacional de ordenação da atividade pesqueira, neles se aplica o dever de cuidado previsto nas normas e costumes do direito internacional, em especial, aqueles previstos na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982 (CNUDM).

Os efeitos nocivos dessa prática são ainda reforçados por procedimentos que potencializam o esforço de pesca, principalmente a utilização de técnicas que buscam transferir a captura dos navios pesqueiros para outras embarcações maiores, com grande capacidade de armazenamento frigorificado, e que se encarregam de levar o pescado até o porto onde será comercializado a um preço muito abaixo daquele que os pescadores artesanais têm a capacidade de praticar. Com isso, geram não apenas problemas ambientais, mas também comprometem a subsistência das comunidades que vivem da pesca no litoral dos Estados costeiros.

Além das implicações negativas já citadas, esse tipo de pesca tem sido frequentemente relacionado a outras práticas ilícitas, principalmente àquelas que atentam contra os direitos humanos, ao sujeitarem os trabalhadores do setor a condições degradantes de vida a bordo das

embarcações pesqueiras, tal como a imposição de jornadas de trabalho extenuantes, às quais são submetidos os tripulantes dessas embarcações. Existem ainda relatos de outros crimes associados à Pesca INN, como o uso de embarcações pesqueiras empenhadas na atividade para o tráfico internacional de drogas e armas.

A Pesca INN é, por si só, uma atividade que atenta contra o meio ambiente marinho, em virtude do impacto que a pesca predatória causa nos ecossistemas relacionados às espécies alvo. Em consequência disso, a Pesca INN acaba por degradar a atividade pesqueira artesanal, em decorrência da escassez de espécies integradas ao ecossistema das espécies alvo, gerando prejuízos econômicos à população costeira e incentivando, no seu âmbito, à prática de outros ilícitos como forma de obtenção de renda, tal qual ocorre com a pirataria.

Por todas essas razões, o Secretário-Geral da ONU, em seu Relatório nº 63/63, de 10 de março de 2008, parágrafo 39, classificou a Pesca INN como uma ameaça à segurança marítima, e alerta, em sua alínea f, que este ilícito tem sido “associado ao crime organizado e a outras atividades ilícitas, [...] possuindo potencial para minar as normas internacionais, e as normas relacionadas à segurança da navegação e ao bem-estar dos pescadores”.

Embora a repressão a esse tipo de ilícito seja uma responsabilidade primária do Estado de registro da embarcação, os países exemplificados anteriormente, são responsáveis por mais da metade do esforço de pesca mundial e não têm demonstrado o interesse ou a capacidade de fiscalizar suas frotas pesqueiras. Ao contrário, muitas das vezes são acusados de subsidiarem essa prática. Dessa forma, avulta de importância a busca por formas de enfrentamento da Pesca INN, inclusive em áreas marítimas além das ZEEs dos Estados, também conhecidas como alto-mar.

Para reprimir esse tipo de ilícito, a prática e os tratados internacionais voltados ao tema apontam a necessidade de se estabelecer uma jurisdição, de âmbito regional, dotada de mecanismos reguladores que viabilizem, promovam e coordenem os esforços dos Estados na identificação e repressão da Pesca INN. Esses mecanismos devem possuir a capacidade de congregiar e coordenar os esforços dos Estados costeiros afetados, de modo a suplantar limitações e potencializar suas capacidades. Devem também prover a legitimidade e os instrumentos de coerção necessários aos Estados empenhados na promoção da segurança marítima, principalmente no que diz respeito aos Estados costeiros afetados.

Simultaneamente, os instrumentos internacionais celebrados com o fim da ordenação da exploração dos recursos naturais vivos no alto-mar devem ser dotados de eficácia por meio da cooperação dos Estados parte, de uma forma geral e, mais especificamente, pelos Estados costeiros que, como os maiores prejudicados pela pesca predatória, devem participar ativamente

no monitoramento das espécies alvo, no controle da atividade pesqueira, na vigilância dos espaços marítimos afetados e na repressão à prática da Pesca INN.

Dessa forma, o objeto deste estudo é a inter-relação entre a atuação das Organizações Regionais de Ordenação da Pesca (OROPs), como elemento fundamental para o provimento de uma jurisdição internacional e de uma competência relacionada aos espaços marítimos, além da jurisdição dos Estados costeiros, e o papel desses Estados costeiros como atores centrais nos processos de monitoramento, controle, vigilância e repressão à Pesca INN (MCVR), nesses mesmos espaços marítimos.

Dentro desse escopo, o estudo tem como tema o enfrentamento da Pesca INN no alto-mar, por meio de normas e práticas aceitas no direito internacional, naquilo que diz respeito à realização de ações de MCVR, e a formação e manutenção de uma consciência situacional marítima acurada. O estudo aborda as medidas de conservação e gestão dos recursos naturais vivos e as ações estatais que visam minimizar os impactos da pesca predatória no alto-mar sobre as populações dos cardumes no interior das ZEEs, principalmente no que diz respeito às espécies transzonais e altamente migratórias.

A pesquisa aqui conduzida se justifica pela necessidade de encontrar mecanismos efetivos de repressão à Pesca INN nas áreas além da jurisdição dos Estados costeiros, a fim de promover as ações necessárias à garantia de um aproveitamento sustentável dos recursos naturais vivos e do desenvolvimento econômico e social dos Estados costeiros localizados na região em estudo. Encontrar formas de coibir a prática de ilícitos no alto-mar é também uma forma de mitigar os impactos dessas atividades ilícitas na eficácia das medidas de conservação e gestão dos recursos naturais vivos dentro das ZEEs e contribui para o bem-estar econômico e social das populações costeiras, principalmente daquelas cujas subsistências residem na exploração dos recursos naturais vivos que o mar provê.

Com relação ao Atlântico Sul, o tema proposto acresce de importância, tendo em vista que se trata de um espaço marítimo inserido no entorno estratégico brasileiro e com elevado potencial econômico, fundamental para o bem-estar das populações dos Estados costeiros a ele adjacentes, bem como para a manutenção da segurança e da soberania nacionais.

Outro aspecto que deve ser observado é que se trata de uma parte do Oceano Atlântico circundada por Estados em desenvolvimento e, conseqüentemente, diretamente dependentes dos recursos naturais para a garantia da segurança alimentar de suas populações. O aumento da incidência de frotas pesqueiras de alto-mar no Atlântico Sul Ocidental acarreta uma concorrência desleal com as comunidades pesqueiras locais, em sua maioria constituída de pescadores artesanais. O pescado capturado em larga escala por navios de grande capacidade é

vendido no mercado por valores bem abaixo daqueles que os pescadores locais conseguem negociar, levando a uma falta de interesse em investimento no setor, além de problemas econômicos e sociais para as populações que vivem da pesca nos Estados costeiros.

Com relação aos efeitos da Pesca INN, segundo a *Global Fishing Watch* (2021), um bilhão de pessoas no planeta dependem do pescado como sua principal fonte de proteína, apresentando-se assim como um elemento relevante na garantia da segurança alimentar dessas populações. Além disso, a mesma Organização indica que 33% do pescado mundial excede a capacidade máxima de captura que uma espécie pode suportar sem correr risco de extinção (*overfishing*), o que requer a imposição de medidas eficazes para a conservação e gestão dos recursos pesqueiros, a fim de se preservar essa fonte de alimentos para as gerações futuras. Para agravar ainda mais o quadro, a *Global Fishing Watch* (2021) aponta que 20% de todo o pescado comercializado no planeta é obtido de forma ilegal, não declarada ou não reportada, o que vem a exigir medidas para o enfrentamento da Pesca INN, em todas as suas fases, desde a produção até a comercialização.

A ausência de mecanismos reguladores e a carência de meios materiais e humanos qualificados tendem a prejudicar uma correta gestão do aproveitamento dos recursos naturais no Oceano Atlântico, impondo obstáculos a promoção, coordenação e efetivação das medidas de preservação amplamente aceitas pelo direito internacional. Embora as normas apontem uma responsabilidade primária do Estado de registro das embarcações pesqueiras, os Estados costeiros desempenham um papel fundamental na fiscalização e repressão de ilícitos no mar, como a Pesca INN, necessitando, para tal, do respaldo jurídico que os mecanismos reguladores podem prover. Desse modo, a ausência de jurisdição nos espaços marítimos além das ZEEs acaba por proteger a prática da atividade ilícita sob a égide dos princípios da liberdade de pesca e de navegação, obstaculizando a abordagem, a inspeção e o apresamento dos perpetradores de ilícitos no alto-mar.

É por meio dos instrumentos multilaterais que os Estados interessados conseguem orquestrar os esforços, suplantando a carência de meios materiais e estabelecer uma rede efetiva de informações que leve a uma consciência situacional marítima acurada, nas áreas além da jurisdição dos Estados. Assim, no enfrentamento da Pesca INN, percebe-se a necessidade da interação entre uma arquitetura de segurança construída por meio de um instrumento internacional e os esforços de monitoramento, controle, vigilância e repressão empreendidos pelas agências governamentais, com a colaboração da indústria pesqueira.

De acordo com Roucou (2017, p. 58), a Pesca INN representa a maior ameaça à biodiversidade marinha nos espaços além da jurisdição dos Estados. Os instrumentos

internacionais existentes com a finalidade de coibir essa prática no alto-mar estão centrados na autoridade dos Estados de registro e, conseqüentemente, sujeitos aos seus interesses unilaterais. Sendo assim, torna-se necessária uma mudança de perspectiva, na qual se deve atenuar a influência dos interesses dos Estados de registro, partindo para uma abordagem que privilegia os interesses da comunidade internacional como um todo.

Contudo, tal mudança de perspectiva não pode ser vislumbrada em breve, uma vez que, nos fóruns afetos ao tema, prevalece a posição de que a Pesca INN já está suficientemente regulada pelos instrumentos internacionais existentes. A preponderância desse ponto de vista acarretou na perda da oportunidade de se regular o tema por meio de um instrumento mais moderno e abrangente, que é o recém celebrado Acordo para a Conservação e Uso Sustentável da Diversidade Biológica Marinha das Áreas além da Jurisdição Nacional (*Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction* - BBNJ), o qual exclui do seu escopo, no Art. 8º, as atividades relacionadas à pesca em alto-mar.

Além das alegações afetas à regulação já existente da matéria, as discussões relacionadas aos termos do BBNJ seguiram o posicionamento, segundo o qual, a inclusão do enfrentamento à Pesca INN nos termos do BBNJ, acarretaria na vinculação indireta aos instrumentos, já em vigor, de Estados que haviam optado por não aderir a eles. Isto contraria o corolário da primazia do princípio, segundo o qual, nenhum Estado está obrigado a se sujeitar aos termos de um tratado ao qual não tenha aderido (ROUCOU, 2017, p. 60).

Diante disso, o problema com o qual a pesquisa se depara reside no questionamento, segundo o qual: **como é possível implementar e garantir a eficácia das medidas de conservação e gestão dos recursos naturais vivos no alto-mar?**

Tendo em vista o problema motivador da pesquisa proposta, em que se busca analisar a promoção da segurança marítima no que diz respeito ao enfrentamento da Pesca INN no Atlântico Sul Ocidental, foi estabelecida a premissa segundo a qual esse enfrentamento deve se dar em observância a normas e costumes admitidos pelo direito internacional. Dessa forma, a ação estatal deve ser pautada em instrumentos internacionais que tenham em seu escopo os mecanismos necessários a uma ação estatal legítima de repressão de atos ilícitos, ainda que efetivada em áreas marítimas fora da jurisdição nacional.

Além do respaldo legal, as boas práticas adotadas em matéria de segurança marítima apontam que as ações de repressão a ilícitos no mar devem se dar de modo coordenado e baseadas em amplo emprego dos meios de vigilância e repressão disponíveis, utilizados com base no compartilhamento de informações entre os atores envolvidos. Assim sendo, torna-se

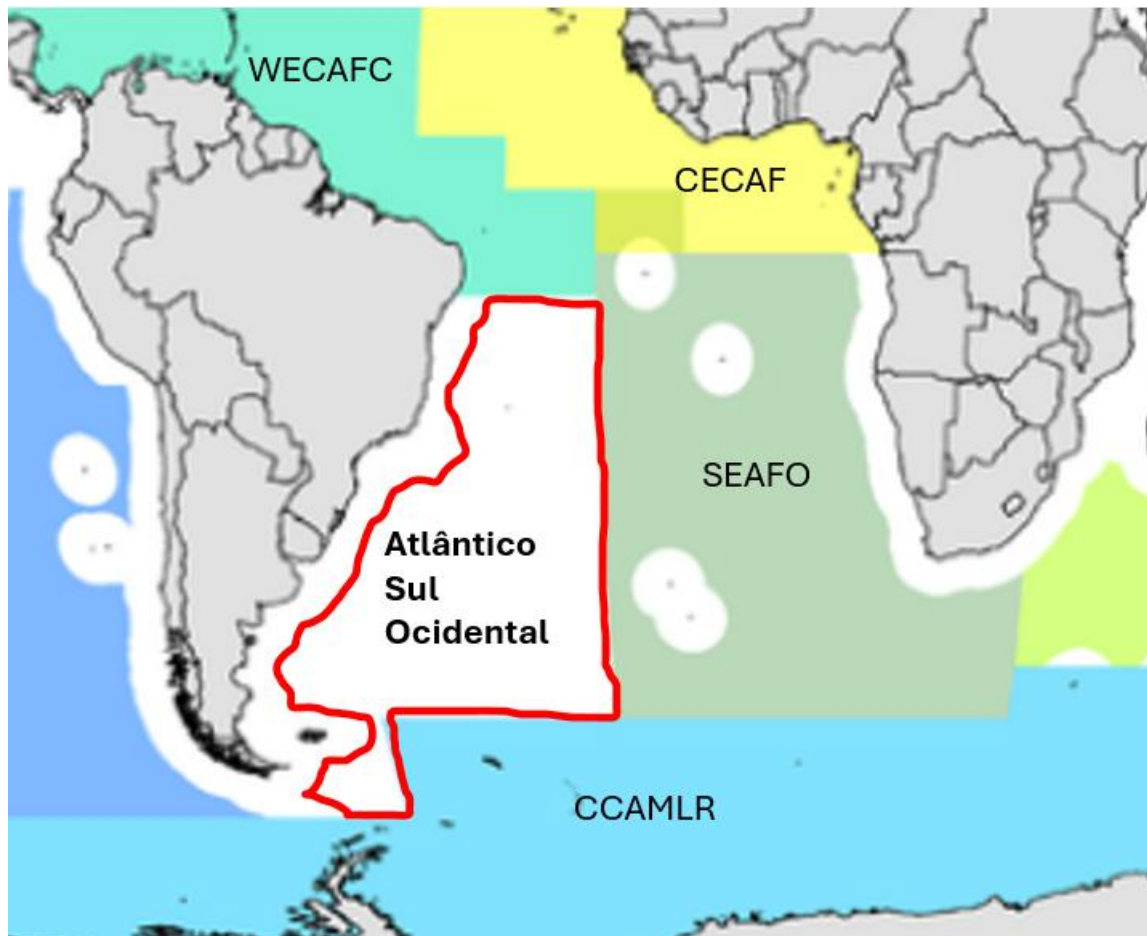
fundamental a previsão nos instrumentos reguladores, de dispositivos que tenham por finalidade a integração regional como forma de suplantar carências técnicas e materiais, bem como a constituição de redes de fluxo de informações que levem a uma consciência situacional marítima eficaz.

Diante do problema exposto, surge a hipótese, segundo a qual, a eficaz implementação de medidas de conservação e gestão das pescas no alto-mar, depende de dois elementos essenciais: **a celebração de instrumentos internacionais que venham a prover a jurisdição necessária aos Estados interessados na adoção das ações de monitoramento, controle, vigilância e repressão no alto-mar; e a ação de Estados costeiros dotados de capacidade material, técnica e humana para garantir a eficácia dessas medidas, nesse mesmo espaço marítimo.** Dessa forma, a integração dos esforços dos diversos atores regionais, em torno de uma rede de informações eficaz e com a capacidade de suplantar deficiências materiais e humanas por meio da ação coordenada, e respaldada por uma jurisdição internacional, são os componentes indissociáveis à promoção da segurança marítima, nas áreas além da jurisdição estatal. De forma sintética, a hipótese proposta afirma que somente a existência de uma OROP ou, somente a condução de ações de vigilância e repressão, de forma unilateral, por parte dos Estados costeiros, não garantem a eficácia na repressão à Pesca INN além da jurisdição desses Estados. Para tal, há de serem envidados esforços conjuntos e articulados entre OROPs e Estados costeiros.

Como objetivo geral, o estudo identifica as possibilidades e limitações de atuação dos Estados costeiros do Atlântico Sul Ocidental na repressão à Pesca INN, no alto-mar, tanto do ponto de vista jurídico, como com relação à capacidade material de atuação desses Estados, em proveito das medidas de monitoramento, controle, vigilância e repressão (MCVR). Dessa forma, a pesquisa tem como recorte geográfico a subdivisão do Oceano Atlântico que é delimitada pela porção do alto-mar localizada abaixo do paralelo 10° S, sendo limitado pela área jurisdicional da Organização das Pescarias do Atlântico Sudeste (*South East Atlantic Fisheries Organization* - SEAFO), a leste, e pela área sob jurisdição da Comissão para a Conservação dos Recursos Marinhos Vivos Antárticos (*Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources* – CCAMLR), ao sul. O limite oeste da área em estudo é constituído pelas ZEEs da Argentina, do Brasil e do Uruguai. Ainda que o recorte geográfico se atenha ao Atlântico Sul Ocidental em termos de objeto de estudo, também foram considerados os dados coletados em outras áreas do Oceano Atlântico, a fim de propiciar parâmetros de referência e de considerar possíveis interações entre os fenômenos observados na área de estudo e aqueles que se materializam nas áreas das OROPs em vigor no Oceano

Atlântico.

Figura 1– Atlântico Sul Ocidental



Fonte: elaboração do autor, adaptado de Bell; Guijarro-Garcia; Kenny, 2019

Para o limite temporal, convencionou-se utilizar os dados relacionados às capturas registradas na Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, a FAO, como é conhecida por sua sigla em inglês, no período compreendido entre 2011 e 2019, de modo a abranger um espaço temporal que permita diluir quaisquer distorções pontuais que porventura existam, não impactando os resultados obtidos na análise desses dados, tanto no que diz respeito às comparações entre os esforços de pesca observados nos diversos espaços jurisdicionais, bem como naquilo que diz respeito às comparações entre os desempenhos das diferentes frotas, além de utilizar os dados mais recentes, disponíveis no momento da pesquisa. Com relação aos transbordos e às atividades suspeitas observadas na plataforma Global Fishing Watch (2022), o intervalo temporal restringe-se aos dados coletados entre 2017 e 2021, em virtude de ser esta a série histórica disponível no momento da pesquisa e que, ainda que não cubra a totalidade do recorte temporal eleito, abrange sua parte mais recente e que serve como ratificação do recorte

escolhido.

Com base no objeto e buscando responder ao problema proposto, o presente estudo tem como objetivos específicos:

- a) conceituar a Pesca INN, apresentando esse fenômeno como um ilícito e classificando-o como uma ameaça à segurança marítima;
- b) identificar as teorias e as normas do direito internacional que explicam e regem as relações entre os atores envolvidos na pesca industrial em alto-mar;
- c) apresentar como os Estados costeiros do recorte geográfico selecionado têm se posicionado com relação à Pesca INN no Atlântico Sul Ocidental;
- d) analisar os dados relacionados à atividade pesqueira no Atlântico Sul Ocidental e compará-los com aqueles obtidos nas áreas sob jurisdição das OROPs em vigor no Oceano Atlântico; e
- e) analisar os dados relacionados às atividades pesqueiras nas áreas das OROPs em vigor no Oceano Atlântico e compará-los à luz das ações de enfrentamento promovidas pelos respectivos Estados costeiros, no alto-mar.

Visando a consecução do objetivo geral do estudo, e tendo em vista os objetivos específicos que com ele contribuem, inicialmente será delineado o conceito de Pesca INN e sua relação com outros ilícitos passíveis de serem perpetrados no recorte geográfico proposto. Posteriormente, em outra seção, são identificados os mecanismos aceitos pelo direito internacional que regulamentam a atuação dos Estados costeiros naquilo que diz respeito à repressão à Pesca INN, apresentando ainda os conceitos de monitoramento, controle, vigilância e repressão como sendo os princípios norteadores da ação estatal nessa matéria. Em uma terceira seção, a pesquisa visa apresentar a prática dos Estados costeiros adjacentes ao Atlântico Sul Ocidental na implementação de medidas de conservação e gestão dos recursos naturais vivos, sempre pautadas nos princípios do MCVR, como forma de mitigar os impactos da Pesca INN, no alto-mar, sobre as áreas marítimas englobadas por suas ZEEs. Por último, o estudo apresenta uma análise dos dados coletados a respeito da Pesca INN no Oceano Atlântico, confrontando os resultados observados nas áreas sob a jurisdição das OROP já estabelecidas e o Atlântico Sul Ocidental, bem como uma comparação entre os desempenhos das diferentes OROP em vigor no Oceano Atlântico, de modo a confirmar ou refutar a hipótese enunciada.

Para a elaboração do capítulo 2, realizou-se pesquisa bibliográfica e documental, na qual foram consultados trabalhos de diversos autores que abordam o tema por meio de livros e artigos científicos, normas que definem o fenômeno da Pesca INN e relatórios de organismos internacionais voltados ao enfrentamento do crime organizado por via marítima. No

atingimento do propósito do capítulo seguinte, foram consultados as normas e os códigos que regulamentam o enfrentamento da Pesca INN, por meio da atribuição de obrigações e prerrogativas aos atores envolvidos. Nesse capítulo, também foram pesquisadas as obras de autores que se propuseram a estudar os princípios que regem as liberdades do alto-mar, bem como os efeitos vinculantes dos instrumentos internacionais de ordenação dos recursos pesqueiros no alto-mar sobre seus Estados parte. Dessa forma, buscou-se estabelecer o marco normativo e doutrinário que rege as relações entre os diversos atores envolvidos no enfrentamento da Pesca INN.

No capítulo 4 foi realizada pesquisa documental nos registros e relatórios emitidos por órgãos governamentais, bem como assessorias de imprensa dos Estados costeiros inseridos no recorte geográfico eleito. Assim, foram consultados relatórios de auditoria, notas à imprensa, leis nacionais, bem como políticas públicas relacionadas a conservação e gestão dos recursos naturais vivos, de modo a identificar as ações que conformam a prática dos Estados costeiros da região em estudo.

Para a consecução do objetivo geral deste trabalho, no capítulo 5, foi empregado o método comparativo, por meio do qual se busca contrapor os parâmetros adotados, a fim de identificar as similitudes e as principais diferenças existentes entre as OROPs selecionadas e entre estas e o Atlântico Sul Ocidental. Dessa forma, o estudo confronta os dados obtidos nas diferentes áreas jurisdicionais das OROPs, com as características e o *modus operandi* de cada uma dessas organizações, identificando os aspectos que contribuem e aqueles que acabam dificultando o enfrentamento da Pesca INN.

Segundo Lijphart (1971, p. 683), o método comparativo é indicado quando o estudo pretende estabelecer relações empíricas existentes entre as diversas variáveis identificadas na análise de um determinado fenômeno da ciência política. Dessa forma, o método comparativo foi selecionado para o presente trabalho em razão da necessidade de se estabelecer relações empíricas entre as variáveis relacionadas à atuação das OROPs, a saber: a prática da Pesca INN por parte das principais frotas pesqueiras de águas distantes, as medidas de enfrentamento adotadas no âmbito das OROPs estudadas, bem como a prática dos Estados costeiros do Atlântico Sul Ocidental.

Na delimitação do objeto desta pesquisa, foram selecionadas as OROPs vigentes no Oceano Atlântico, as quais têm o objetivo de estabelecer medidas de gestão sustentável da pesca de um modo geral, prevenir e reprimir a prática da Pesca INN, bem como reduzir os efeitos colaterais dessa prática sobre as aves ou outros recursos naturais marinhos, nos espaços marítimos existentes além da jurisdição dos Estados costeiros. Dessa forma, excluíram-se do

objeto de estudo as OROPs que têm por objetivo gerir a pesca de espécies específicas de pescado, não possuindo jurisdição sobre as demais, como é o caso da Comissão Internacional para a Conservação do Atum Atlântico (*International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas - ICCAT*), e as OROPs cuja área de jurisdição se limita às Zonas Econômicas Exclusivas (ZEEs) dos seus Estados parte, tal qual a Comissão Técnica Mista da Frente Marítima (*Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo - CTMFM*), que compreende a Zona Comum de Pesca Argentino-Uruguaia, a qual foi estabelecida dentro dos limites das ZEEs de ambos os Estados contratantes. Assim, buscou-se comparar a efetividade das OROPs no que diz respeito às áreas marítimas onde não há a jurisdição de qualquer Estado, naquilo que diz respeito à governabilidade e à preservação dos recursos naturais vivos.

Para a aferição dos indícios da prática da Pesca INN, foram adotados três indicadores que, quando associados, podem sinalizar um comportamento anômalo, indicando a prática de ilícitos por parte da frota pesqueira de um determinado Estado. Assim, o estudo utiliza os dados coletados, constantes do apêndice, que dizem respeito à quantidade de pescado capturado e registrado no banco de dados da FAO (2017), bem como da frequência com que essas frotas se valem de operações de transbordo e de atividades suspeitas registradas pela plataforma *Global Fishing Watch* (2022).

Como espaço amostral, o presente estudo se vale dos dados relacionados às frotas pesqueiras com os piores índices relacionados à Pesca INN, extraídos da plataforma *IUU Fishing Index* (2021). Sendo assim, com base na classificação utilizada, foram selecionados os dez Estados com maior índice e que tenham tido o registro de ao menos uma ocorrência de atividade pesqueira no Oceano Atlântico, durante o período de 2011 a 2019. Destarte, foram selecionadas as frotas pesqueiras dos seguintes Estados de registro: China, Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos da América (EUA), Japão, Libéria, Rússia, Singapura, Taiwan e Vanuatu. É por meio desse estudo comparativo que se buscou testar a hipótese proposta, a fim de confirmá-la ou refutá-la diante dos dados coletados.

2 A PESCA ILEGAL, NÃO DECLARADA E NÃO REGULAMENTADA COMO UMA AMEAÇA À SEGURANÇA MARÍTIMA

De uma forma geral, os estudos que têm por objeto a Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada (Pesca INN) dão ênfase a uma abordagem relacionada aos prejuízos ambientais que esta pode causar. Trata-se de uma análise pautada exclusivamente em uma visão biológica, na qual a perspectiva ecossistêmica do meio ambiente marinho prevalece em detrimento de outras abordagens igualmente relevantes, tais como: a segurança humana, a econômica e o bem-estar social das comunidades costeiras.

Nesse sentido, busca-se delinear soluções que visem exclusivamente mitigar o dano ao meio ambiente marinho, apontando medidas relacionadas à racionalização das quotas de captura permitidas, à preservação de determinadas espécies marinhas e à redução dos danos colaterais que determinadas técnicas pesqueiras imprimem ao meio ambiente. Embora essa abordagem seja de grande relevância, existem outros aspectos relacionados à prática da Pesca INN que não podem ser negligenciados. Ainda que, de alguma forma, as diferentes abordagens do problema da Pesca INN acabem sendo interligadas, é importante analisar esse problema como uma ameaça multifacetada, que atinge não apenas o meio ambiente marinho, mas que também pode ser percebida por seus efeitos econômicos e sociais.

Trata-se, portanto, de abordar a Pesca INN como uma forma complexa de ilícito, como uma ameaça à segurança marítima, que deve ser estudada e compreendida como tal. Assim, é necessário delimitar o seu conceito e extrair dele os elementos de tipificação dessa infração para, a partir deles, estabelecer-se um vínculo com outros tipos de ameaças passíveis de se perpetrarem nos espaços marítimos além da jurisdição dos Estados e buscar formas de enfrentamento alinhadas com a promoção da segurança marítima em todos os seus aspectos: ambiental, econômico e social. Com isso, pretende-se aqui identificar a Pesca INN propriamente dita como uma ameaça à segurança marítima e, ao mesmo tempo, relacioná-la com outras práticas ilícitas que ocorrem no alto-mar, seja como causa, seja como instrumento, a fim de determinar seu conceito e sua extensão como ameaça à segurança nos espaços marítimos e permitir a identificação de instrumentos adequados ao seu enfrentamento.

2.1 O Conceito de Pesca INN

A necessidade de delinear o conceito de Pesca INN reside no fato de que, para entendermos a natureza e os efeitos dessa ameaça, deve-se antes analisar seus elementos constitutivos. No caso da Pesca INN, pode-se depreender que a contrariedade às normas não reside apenas em um fato típico, mas sim em um conjunto de elementos factuais que, na

verdade, decorrem de três tipos de conduta reprováveis diferentes, a saber: a pesca ilegal, a pesca não declarada e a pesca não regulamentada. Portanto, ainda que conformados dentro de um mesmo contexto, isto é, dentro da atividade pesqueira exercida irregularmente, e muitas vezes de forma complementar entre eles, esses tipos distintos de ilícitos são agrupados e categorizados como uma única ameaça à segurança marítima.

Em suma, a importância em entender os diferentes tipos que constituem a Pesca INN reside na necessidade de distinguir o que é legal daquilo que não o é. Ou seja, trata-se de diferenciar as práticas pesqueiras aceitas daquelas que devem ser enfrentadas. O que se observa é que as práticas legais em matéria de pesca são revestidas de autorização, pelo Estado de registro, pelo Estado costeiro ou por alguma Organização Regional de Ordenação da Pesca (OROP), o que as deixa sempre sujeitas a medidas de fiscalização e controle que visam a mitigar os efeitos nocivos da pesca, especialmente da pesca em escala industrial, tanto em relação ao meio ambiente quanto em relação aos danos econômicos e sociais que esta pode causar. Sendo assim, o que se busca na conceituação da Pesca INN é dotar a prática pesqueira de elementos balizadores da atividade, dentro de uma conduta internacionalmente esperada (MILLER; SLICER; SABOURENKOV, 2014, p. 75).

Assim, a FAO (2001) estabeleceu no item 3 do seu Plano Internacional de Ação para Prevenir, Deter e Eliminar a Pesca INN, ou IPOA-IUU¹, na sigla em inglês, um conceito compartimentado do ilícito, o qual demonstra bem suas distintas possibilidades de materialização (FAO, 2001). Segundo Baird (2004, p. 2), o conceito adotado pela FAO busca estabelecer um entendimento amplo do que é a Pesca INN, englobando um conjunto de atividades que permite a aplicação legal desse conceito, tanto em áreas do alto-mar, como em espaços marítimos sob a jurisdição de algum Estado, sem que haja a necessidade de uma nova regulamentação.

A adoção, por parte deste estudo, do conceito de Pesca INN elaborado no âmbito da FAO, deve-se ao fato de que a Organização é reconhecida pela comunidade internacional como uma referência naquilo que diz respeito à promoção de medidas para o enfrentamento da pesca predatória. Desde o início da década de 1990, a FAO tem se empenhado na promoção de “novas abordagens com relação à pesca e à aquicultura, englobando aspectos relacionados à conservação e ao meio ambiente, bem como aos aspectos econômico e social” relacionados à essas atividades (FAO, 2023, p. x).

Dessa forma, pode-se afirmar que a legitimidade da FAO advém do apelo por parte da

¹ *International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IPOA-IUU).*

sociedade internacional para que a Organização exerça um papel central na temática do enfrentamento à Pesca INN, inclusive normatizando a atividade pesqueira, o que tem sido feito desde 1991, quando, em sua 19ª Sessão do Comitê de Pesca (FAO Committee on Fisheries – COFI), emitiu recomendações para o desenvolvimento do conceito de pesca responsável e aprovou um código de conduta para disseminar o rol de princípios a serem adotados no enfrentamento à Pesca INN, tudo, a pedido da sociedade internacional e em nome desta (FAO, 2023, p. x).

Ainda que a Pesca INN envolva aspectos paralegais, tais como a economia pesqueira mundial e o bem-estar das comunidades costeiras, trata-se de uma questão legal em sua essência, onde a ameaça consubstancia-se, principalmente, no aproveitamento das lacunas e obstáculos constituídos pelo próprio direito aplicado à questão do aproveitamento dos recursos marinhos vivos (BAIRD, 2004, p. 3). Portanto, é necessária uma melhor compreensão dos elementos jurídicos que compõem essa ameaça à segurança marítima. Tal compreensão deve ser obtida por meio da análise de seus elementos, isto é, das três condutas que a conformam e que precisam ser entendidas individualmente.

2.1.1 *A Pesca Ilegal*

Miller *et al.* (2014, p.75) afirmam que a Pesca Ilegal propriamente dita decorre da violação de “uma ou mais categorias de pesca sustentável” previstas na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM). Embora a CNUDM estabeleça a pesca em alto-mar como uma de suas liberdades e um direito dos Estados parte, esse direito não é absoluto, uma vez que também deve ser observado, pelos atores, o direito de terceiros de conduzir atividades de pesca nesse mesmo espaço marítimo (ORREGO VICUÑA, 2003, p. 6).

O exercício da liberdade de pesca em alto-mar também deve respeitar os direitos e interesses dos Estados costeiros (ONU, 1982, Art. 116), mais especificamente no que diz respeito às medidas gerais de preservação dos recursos vivos. Trata-se aqui de mais um dos desdobramentos da liberdade de pesca, ou seja, o reconhecimento do direito do Estado costeiro de propor, por meio de normas, acordos e tratados, as medidas de preservação no alto-mar, inicialmente com relação aos navios sob sua bandeira e, posteriormente e de maneira limitada, com relação a navios estrangeiros (ORREGO VICUÑA, 2003, p. 6).

Portanto, as medidas restritivas devem estar pautadas em dados científicos e visando à recuperação das espécies alvo em níveis que permitam a produção sustentável desse recurso vivo. Além do aspecto ecológico, a Convenção é insistente no fato de que as necessidades econômicas e sociais dos países em desenvolvimento devem ser levadas em consideração

quando da imposição de medidas restritivas à pesca em alto-mar (ONU, 1982, Art. 119).

Ainda que se trate de pesca realizada além da jurisdição dos Estados, a CNUDM prevê o dever dos Estados parte de adotarem medidas para a conservação dos recursos vivos com relação aos seus nacionais (ONU, 1982, Art. 117), atribuindo assim um papel relevante aos Estados de registro das embarcações pesqueiras, naquilo que diz respeito à conservação dos recursos pesqueiros em alto-mar.

Embora esteja fora do escopo deste estudo e a título de balizamento dos parâmetros legais em matéria de pesca, deve ser registrado que os mesmos princípios limitadores da atividade pesqueira em alto-mar também devem ser observados no interior da Zona Econômica Exclusiva (ZEE), respeitadas as distinções inerentes aos direitos de soberania e jurisdição dos Estados costeiros sobre os recursos naturais vivos nesse espaço marítimo.

Assim, também na ZEE, os Estados costeiros devem pautar-se nas evidências científicas disponíveis com o intuito de estabelecer medidas apropriadas de gestão e conservação dos recursos marinhos vivos, a fim de evitar uma superexploração destes. Indo além e reconhecendo a interdependência das espécies e a mobilidade dos cardumes, a Convenção estabelece a possibilidade de o Estado costeiro ordenar a pesca além de sua jurisdição, na zona marítima adjacente à ZEE, devendo valer-se, para tal, de organizações internacionais constituídas para esse fim, seja no nível sub-regional, regional ou global (ONU, 1982, Art. 61, § 2º). Essa possibilidade não é literal na CNUDM, mas subjacente, uma vez que se fossem medidas exclusivas a serem adotadas em suas ZEE, isso já estaria coberto pelo Art. 61, § 1º.

Da mesma forma que a CNUDM possibilita e direciona as medidas restritivas relacionadas ao aproveitamento dos recursos marinhos vivos no alto-mar às necessidades econômicas e sociais dos Estados em desenvolvimento, ela também o faz no que diz respeito ao aproveitamento desses recursos na ZEE. A preocupação com a segurança alimentar e com o bem-estar econômico e social dos Estados costeiros também é digna de destaque no ordenamento da pesca no interior desse espaço marítimo. Para tal, a Convenção determina que, na imposição das medidas restritivas afetas à conservação das espécies exploradas, sejam levadas em consideração “as necessidades econômicas das comunidades pesqueiras costeiras e as demandas especiais dos Estados em desenvolvimento²” (ONU, 1982, Art. 61, § 3º).

² Trata aqui a CNUDM de incitar os Estados parte, as organizações internacionais, governamentais e não governamentais, e as instituições financeiras para, juntos, proverem os recursos necessários aos Estados em desenvolvimento, a fim de permitir-lhes aprimorar suas próprias capacidades pesqueiras, tanto em suas águas jurisdicionais como no alto-mar, incluindo aí as necessidades de financiamento, assistência técnica e científica, transferência de tecnologia relacionada ao setor pesqueiro e capacitação de atores públicos e privados para a plena e sustentável exploração dos recursos marinhos vivos (FAO, 1995, Art. 5º, inciso 5.2).

É com base nessas limitações à liberdade de pesca anteriormente enunciadas, que devem ser estabelecidos os parâmetros da ação legal nessa matéria. Portanto, quando a pesca ocorrer nos espaços marítimos sob jurisdição de qualquer Estado, esta deve dar-se em conformidade com as medidas impostas pelo Estado costeiro para a preservação e a exploração sustentável desses recursos. Do contrário, a pesca se torna ilegal perante toda a comunidade internacional.

Embora a CNUDM estabeleça a liberdade de pesca em alto-mar, esta também deve atender aos cânones da exploração sustentável dos recursos naturais, e ainda que ocorra além da jurisdição de qualquer Estado, esta deve ser praticada levando-se em conta as necessidades econômicas e sociais dos Estados costeiros, sob pena de tornar-se ilegal. Para tal, os Estados interessados devem cooperar por meio de organizações internacionais, de modo a garantirem não somente a preservação dos recursos marinhos vivos, mas também a segurança alimentar das populações afetadas pela pesca predatória.

Sendo assim, foi com base nas diretrizes estabelecidas pela CNUDM que o IPOA-IUU, em seu inciso 3.1, conceituou a Pesca Ilegal como sendo aquela:

3.1.1 conduzida por embarcação nacional ou estrangeira em águas sob jurisdição de um Estado, sem a permissão desse Estado, ou em contravenção a sua legislação e regulamentos;

3.1.2 conduzida por embarcações arvorando o pavilhão de Estados que são parte de uma organização regional de ordenação da pesca, mas que atuam em contravenção às medidas de conservação e gestão adotadas por essa organização e às quais os Estados estão vinculados, bem como aos dispositivos relevantes do direito internacional aplicável; ou

3.1.3 em violação às leis nacionais ou às obrigações internacionais, incluindo aquelas adotadas no âmbito da cooperação dos Estados com uma organização regional de ordenação da pesca (FAO, 2001, p. 2, tradução nossa)³.

Ainda que a Pesca Ilegal tenha conceito próprio, os elementos que lhe foram atribuídos pelo IPOA-IUU vêm sendo diluídos na prática, ficando a Pesca Ilegal como um termo genérico que, em substituição ao termo Pesca INN, englobaria todos os demais elementos desta. No entanto, para os objetivos deste estudo, e como pode ser observado no conceito apresentado, a aplicação jurídica do termo Pesca Ilegal deve ater-se às situações em que se quer especificar a pesca praticada em espaço marítimo sob a jurisdição de algum Estado costeiro ou de alguma organização internacional de ordenação da pesca, e onde tenha sido praticada sem a devida

³ 3.1 *Illegal fishing refers to activities: 3.1.1 conducted by national or foreign vessels in waters under the jurisdiction of a State, without the permission of that State, or in contravention of its laws and regulations; 3.1.2 conducted by vessels flying the flag of States that are parties to a relevant regional fisheries management organization but operate in contravention of the conservation and management measures adopted by that organization and by which the States are bound, or relevant provisions of the applicable international law; or 3.1.3 in violation of national laws or international obligations, including those undertaken by cooperating States to a relevant regional fisheries management organization.*

observância das medidas de conservação por eles estabelecidas (BAIRD, 2004, p. 4), ressalvadas aquelas que configurem a Pesca Não Declarada, como apresentado a seguir.

2.1.2 A Pesca Não Declarada

Segundo Rosello (2021, p. 22), a Pesca Não Declarada e a Pesca Ilegal são tipos de atividades pesqueiras que são conduzidas em contradição às normas existentes, sejam de âmbito nacional, emanadas por Estados costeiros em atendimento à obrigação de estabelecer normas de preservação do meio ambiente marinho em suas ZEEs, sejam decorrentes do direito internacional. Em qualquer uma das situações citadas, os dois tipos ensejam a inobservância de normas previamente estabelecidas. Além disso, outro ponto de contato entre ambas as atividades pesqueiras é que, de acordo com Baird (2004, p. 4), pode haver uma sobreposição desta prática com a Pesca Ilegal, uma vez que esta última é também uma “Pesca Não Declarada por natureza”.

Contudo, de acordo com Miller *et al.* (2014, p. 71 e 72), embora a Pesca Não Declarada contrarie uma norma estabelecida, segundo a qual se devem reportar à autoridade competente as quantidades e espécies capturadas, esta não pode ser considerada tecnicamente ilegal para efeito de Pesca INN, uma vez que o IPOA-IUU optou por atribuir à Pesca Não Declarada uma tipificação própria, uma espécie autônoma de ilícito, do qual a Pesca INN é o gênero. Dessa forma, segundo a FAO, o conceito de Pesca Não Declarada passou a ser entendido como todas as atividades pesqueiras:

3.2.1 que não tenham sido declaradas, ou declaradas erradamente, à autoridade nacional competente, em inobservância das leis e regulamentos nacionais; ou 3.2.2 conduzidas na área de jurisdição de uma OROP, à qual não tenha sido declarada, ou declarada erradamente, em inobservância dos procedimentos de declaração compulsória previstos pela organização (FAO, 2001, p. 2, tradução nossa)⁴.

Com base nos conceitos apresentados, pode-se afirmar que tanto a Pesca Ilegal quanto a Pesca Não Declarada podem ser identificadas em dois tipos de situação: os casos em que haja a infração de normas em matéria de exploração dos recursos vivos estabelecidas pelo Estado costeiro em sua respectiva ZEE, bem como a inobservância de obrigação assumida pelos Estados de registro perante a comunidade internacional, em obediência às medidas específicas de conservação em vigor no âmbito jurisdicional das OROPs (ROSELLO, 2021, p. 22). Trata-

⁴ 3.2 *Unreported fishing refers to fishing activities: 3.2.1 which have not been reported, or have been misreported, to the relevant national authority, in contravention of national laws and regulations; or 3.2.2 undertaken in the area of competence of a relevant regional fisheries management organization which have not been reported or have been misreported, in contravention of the reporting procedures of that organization.*

se, pois, da tipificação da atividade pesqueira que pode minar, intencionalmente ou não, os esforços dos Estados costeiros e das OROPs no monitoramento e gerenciamento sustentável dos recursos marinhos existentes em áreas sob suas jurisdições (POLING; CRONIN, 2017, p. 1).

Os espaços marítimos ao sul do paralelo 60° sul, sob a jurisdição da OROP conhecida como a Comissão para a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos (*Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources - CCAMLR*), são conhecidos por abrigarem a prática reiterada da Pesca Não Declarada. Segundo Baird (2004, p. 5), isto deve-se ao fato de que a região se encontra em uma área remota do planeta, onde as condições climáticas e de mar adversas, tornam difícil a fiscalização pelas autoridades competentes dos Estados membros interessados.

Digno de nota é o caso da pesca da merluza-negra, a qual, segundo dados da CCAMLR, tem apenas 40% de sua captura declarada, o que acabou contribuindo para uma redução de 70% nos seus níveis de incidência, na região das Ilhas Geórgia do Sul e mares adjacentes (BAIRD, 2004, p. 6). Levando-se em consideração esse percentual estatístico e o fato de que, entre 2010 e 2019, foram declaradas 4.146,59 toneladas de merluza-negra capturadas no Atlântico Sul, pode-se estimar que a captura real projetada equivale a 10.346,48 toneladas, o que representa um impacto negativo significativo no monitoramento e controle dessa espécie para fins de ordenamento da pesca na região em estudo⁵.

2.1.3 A Pesca Não Regulamentada

No caso da Pesca Não Regulamentada, a essência da ameaça que esta representa encontra-se no fato de ser praticada sem qualquer regulação (MILLER; SLICER; SABOURENKOV, 2014, p. 71 e 72). Nesses casos, a ausência de regulação pode ser caracterizada de duas formas; a primeira diz respeito à ausência de jurisdição que garanta a aplicação de medidas de precaução estabelecidas ou que ateste a conformação da atividade pesqueira com as práticas de preservação dos ecossistemas marinhos. A segunda forma se refere à ausência de normas a serem infringidas, em áreas onde não há medidas que garantam que a pesca está sendo praticada dentro de níveis sustentáveis, utilizando técnicas não depredatórias, com menor dano colateral, e observando a capacidade de regeneração das populações do pescado alvo.

Portanto, no caso da Pesca Não Regulamentada, a conduta reprovável pelo direito

⁵ Para as quantidades de pescado declaradas, por espécie e por área de captura, ver FAO FISHERIES AND AQUACULTURE DEPARTMENT, 2017.

internacional é identificada pela atividade pesqueira em áreas não reguladas nessa matéria, ou em áreas que, apesar da existência de uma moldura normativa relacionada à pesca, há uma ausência de jurisdição que garanta sua efetividade. É o caso das embarcações conduzindo atividades pesqueiras dentro da área sob jurisdição de uma OROP, mas cujo Estado de registro não é membro desta, não estando, portanto, vinculado aos termos do acordo que rege o funcionamento da organização naquela área marítima. Também pode-se enquadrar nessa hipótese de Pesca INN a atividade pesqueira em área sob jurisdição de uma OROP, mas relativa a uma determinada espécie alvo, com relação à qual não existam medidas de preservação em vigor no âmbito dessa OROP (POLING; CRONIN, 2017, p.1).

Outro caso em que se pode observar a incidência da Pesca Não Regulamentada é quando a embarcação não possui registro em nenhum Estado, não se sujeitando a qualquer jurisdição. Relevante aqui é fazer a distinção entre uma embarcação sem nacionalidade e uma embarcação que oculta seus sinais identificadores por ocasião da atividade pesqueira em desacordo com medidas de conservação, de modo a não sofrer as sanções por parte do seu Estado de registro. Segundo Rosello (2021, p. 24), enquanto a primeira hipótese é um fenômeno de rara incidência e que deve ser tratado no âmbito do direito internacional, a segunda hipótese deve ser vista como um caso a ser resolvido no âmbito do direito doméstico, visto que, nessa situação, o Estado de registro deve utilizar as sanções previstas no direito interno para garantir o “vínculo genuíno”⁶, e fazer valer seu ordenamento jurídico em relação à embarcação infratora, obrigando-a a apresentar permanentemente seus sinais indicadores.

Segundo Poling e Cronin (2017, p.1), dos três tipos em que pode ser classificada a Pesca INN, a Pesca Não Regulamentada é a mais difícil de se enfrentar. Tal dificuldade decorre da ausência de uma jurisdição clara e previamente concebida que permita sua identificação e mitigação. Foi nesse sentido que a FAO estabeleceu os parâmetros conceituais que buscam indicar quando há a incidência da Pesca Não Regulamentada, o que permite a responsabilização do Estado de registro quando da sua constatação. Assim, a FAO relaciona a Pesca Não Regulamentada às atividades pesqueiras:

3.3.1 na área de jurisdição de uma OROP que sejam conduzidas por embarcações sem nacionalidade, ou por aquelas que arvore o pavilhão de um Estado que não seja parte dessa organização, ou ainda por uma entidade pesqueira, de forma não consistente com ou em infração às medidas de

⁶ O parágrafo 1º, art. 91, da CNUDM prevê que, para que um Estado conceda a nacionalidade a um determinado navio, “deve haver um *vínculo genuíno* entre o Estado (*de registro*) e o navio” (tradução e grifos nossos) que arvora sua bandeira.

CNUDM, Art. 91, Para. 1º: Every State shall fix the conditions for the grant of its nationality to ships, for the registration of ships in its territory, and for the right to fly its flag. Ships have the nationality of the State whose flag they are entitled to fly. There must exist a genuine link between the State and the ship.

conservação e de gestão impostas por essa organização.

3.3.2 em áreas ou visando cardumes de peixes em relação aos quais não existam medidas de conservação ou gestão aplicáveis e onde tais atividades pesqueiras sejam conduzidas de maneira inconsistente com as responsabilidades do Estado de registro para com a conservação dos recursos marinhos vivos, perante o direito internacional (FAO, 2001, p. 2 e 3, tradução nossa)⁷.

Da mesma forma que uma atividade pesqueira pode ser considerada simultaneamente ilegal e não declarada, também há a possibilidade de ocorrência de uma atividade não regulamentada ser considerada ilegal. Tal situação pode ser constatada quando uma embarcação encontra-se pescando no alto-mar, adotando práticas predatórias, e em área onde não existe uma OROP previamente estabelecida. Nesse caso, apesar de a pesca ocorrer em área não regulamentada, esta também acontece em flagrante inobservância das medidas de preservação dos recursos vivos previstas na CNUDM, mormente nos Arts. 116 a 119 (MILLER; SLICER; SABOURENKOV, 2014).

Assim, pode-se considerar a Pesca Não Regulamentada como uma espécie de Pesca INN que pode ser reconhecida por seus elementos de análise legais e paralegais, ou como destacou Rosello (2021, p. 23 e 24), deve ser reconhecida por meio de um “filtro híbrido”, onde, mesmo diante da ausência de normas, deveres geralmente reconhecidos devem ser observados, o que pode trazer muita confusão ao conceito de Pesca INN. A Pesca Não Regulamentada deve ser entendida sob uma ótica em que a ilicitude da atividade pesqueira está presente mesmo quando a ilegalidade não pode ser suscitada diretamente.

Em virtude da ausência de uma OROP que abarque a área compreendida pelo Atlântico Sul Ocidental, pode-se afirmar que a Pesca Não Regulamentada é a hipótese de maior incidência de Pesca INN no Atlântico Sul Ocidental, onde só a Argentina chega a experimentar uma perda estimada em 600 milhões de dólares por ano em exportações pesqueiras, em virtude da pesca predatória praticada na chamada “Milha 201”⁸ por países como China, Coreia do Sul, Espanha e Taiwan (REPÚBLICA ARGENTINA, 2016, p. 107 a 109). Trata-se de Pesca Não Regulamentada por ser uma atividade exercida além da jurisdição do Estado argentino, e sem estar sujeita à jurisdição de qualquer instrumento internacional que tenha por finalidade coibir

⁷ 3.3.1 in the area of application of a relevant regional fisheries management organization that are conducted by vessels without nationality, or by those flying the flag of a State not party to that organization, or by a fishing entity, in a manner that is not consistent with or contravenes the conservation and management measures of that organization; or 3.3.2 in areas or for fish stocks in relation to which there are no applicable conservation or management measures and where such 3 fishing activities are conducted in a manner inconsistent with State responsibilities for the conservation of living marine resources under international law.

⁸ A Milha 201 é a nomenclatura utilizada pelos Argentinos para designar a região do alto-mar adjacente a sua ZEE e onde se concentram as frotas estrangeiras de pesca em alto-mar por ocasião da pesca da merluza e da lula argentina, ambos com elevado valor de mercado. Ver REPÚBLICA ARGENTINA, 2016, p. 106.

as práticas ilícitas adotadas por essas frotas, principalmente no que diz respeito à exploração não sustentável dos recursos marinhos vivos.

2.1.4 *Um conceito que não define o fenômeno*

O conceito de Pesca INN apresentado pelo IPOA-IUU não descreve o fenômeno em todos os seus elementos, tal como pode ser visto em normas que apontam condutas padrão para servirem de referência na caracterização de um ato ilícito. Contudo, o conceito apresentado pode ser considerado como um sistema desenhado para apoiar em uma base empírica a ação dos atores empenhados na repressão à Pesca INN, o que lhes permite categorizar e interpretar o fenômeno, mas não o descrever em todos os seus aspectos, esgotando assim suas possibilidades de definição. Dessarte, o conceito de Pesca INN apresentado no parágrafo 3º do IPOA-IUU, e que será adotado por este estudo, deve ser visto como uma moldura interpretativa ou, nas palavras de Rosello (2021, p. 21), como “lentes” pelas quais o fenômeno deve ser observado e, segundo as quais, devem ser buscadas as formas de mitigação dos danos por ele provocados. Ainda segundo Rosello (2021), a FAO, por meio do IPOA-IUU, integra os planos doméstico e internacional em uma perspectiva pragmática, segundo a qual se conforma a “lente interpretativa” da Pesca INN. Essa “lente” provê os critérios necessários para que atividades pesqueiras, que poderiam ser consideradas legais ante uma perspectiva exclusivamente doméstica, passem a ser identificadas como ameaças ao meio ambiente marinho e, como tal, suscetíveis de invocar a responsabilidade do Estado de registro no plano internacional.

É por meio dessa “lente” sugerida por Rosello (2021) que este estudo pretende abordar o fenômeno da Pesca INN, procurando identificar as possibilidades e limitações de atuação da sociedade internacional na repressão a esse ilícito, principalmente no que diz respeito à Pesca Não Regulamentada no Atlântico Sul Ocidental, nos espaços marítimos além da jurisdição dos Estados.

2.2 A Pesca INN como uma ameaça à Segurança Marítima no Atlântico Sul Ocidental

Após a compreensão do que vem a ser o fenômeno da Pesca INN, torna-se relevante, para os fins deste estudo, caracterizá-lo como sendo uma ameaça à segurança marítima no Atlântico Sul Ocidental. Trata-se de identificar algumas operações pesqueiras não como uma atividade econômica, mas sim como uma atividade nociva ao bem-estar humano, principalmente ao desenvolvimento econômico das populações costeiras situadas em Estados em desenvolvimento e, por isso, mais suscetíveis aos efeitos nocivos da Pesca INN. Segundo o relatório sobre Pesca INN elaborado pela Guarda Costeira norte-americana, o impacto desse

tipo de atividade ilícita pode provocar a degradação das condições econômicas das populações pesqueiras e deixá-las vulnerável a ação e ao recrutamento por parte de organizações criminosas transnacionais (EUA, 2020, p. 15). Além disso, Estados competidores podem fazer o uso geopolítico de suas frotas de pesca em águas distantes, a fim de erodirem a “ordem marítima baseada no direito”⁹, hoje vigente, por meio da prática da Pesca INN em áreas onde há lacunas de modelos de governança, bem como naquelas áreas carentes de meios de vigilância e repressão a ilícitos (EUA, 2020, p. 14, tradução nossa).

Assim, a Pesca INN deve ser entendida como um fenômeno gerado pela ação humana, que consubstancia aquilo que Beirão (2014, p. 136) chamou de viés “*security*” do termo segurança, o qual pode ser entendido como um termo amplo que, ao ser adotado no idioma português, não expressa com exatidão o conceito ao qual se refere, uma vez que não há como distingui-lo do outro significado possível, expresso pelo vocábulo “*safety*”. Por isso, esse mesmo autor afirma que o termo segurança, no sentido aqui adotado, expressa a necessidade de proteção, ou seja, “*security*”, já que “pressupõe a adoção de medidas [...] para defender-se (a princípio, de alguma ameaça, ainda que difusa e desconhecida)” (BEIRÃO, 2014, p. 136). Em distinção ao termo “*safety*”, que também é representado pelo vocábulo segurança, no idioma português, quando este expressa a prevenção de acidentes, com o objetivo de salvaguardar a vida humana no mar.

Diante do fato de que as ameaças à segurança marítima têm uma natureza fluida, não reconhecendo fronteiras, e apresentando-se constantemente interconectadas, firmou-se o entendimento por parte da comunidade internacional de que esse tipo de ameaças deve ser enfrentado de maneira integrada, sob o risco de ocasionarem o aumento da pobreza, a degradação ambiental, o fortalecimento de grupos criminosos transnacionais e a geração de conflitos (ONU, 2008, p. 15).

Essa abordagem tem ganhado força nos debates da comunidade internacional a respeito da importância do mar, não apenas como via de comunicação, mas também, e principalmente, como fonte de recursos essenciais à existência e ao bem-estar humano. Reconhecendo a importância de se promover a segurança marítima, o Secretário-Geral da ONU, por ocasião da 63ª Sessão da Assembleia Geral, encaminhou um relatório que versa sobre a importância do uso pacífico e sustentável dos mares e oceanos e que, entre outros assuntos, aponta a necessidade de se enfrentar determinadas ameaças, no intuito de promover a segurança marítima e o uso sustentável dos mares e oceanos. Assim, o relatório estabeleceu como

⁹ *Maritime rules-based order.*

prioridade o enfrentamento à pirataria e ao roubo armado contra navios, ao terrorismo envolvendo navios e infraestruturas críticas no mar, ao tráfico de armas, inclusive àquelas classificadas como de “destruição em massa”, ao narcotráfico, ao tráfico de pessoas e à imigração ilegal por via marítima, à Pesca INN e ao dano intencional ao meio ambiente marinho (ONU, 2008, p. 18 a 31).

Baseado no relatório do Secretário-Geral da ONU, o presente estudo aborda a Pesca INN como uma ameaça propriamente dita, ao mesmo tempo em que pretende estabelecer a relação desta com as atividades ilícitas conexas que podem ser perpetradas no recorte geográfico proposto, isto é, no Atlântico Sul Ocidental. Por conseguinte, buscar-se-á analisar a relação que a Pesca INN tem com a pirataria, com o tráfico de drogas e de armas, bem como com o dano intencional ao meio ambiente marinho. Além disso, será analisada a relação da Pesca INN com os ilícitos atentatórios aos direitos humanos, tais como: o trabalho escravo, o tráfico de pessoas e a exploração da imigração ilegal.

À exceção do terrorismo marítimo e do tráfico de armas de destruição em massa, todos os ilícitos anteriormente apontados pelo relatório do Secretário-Geral da ONU são historicamente passíveis de ser identificados no espaço marítimo em estudo, e têm sido objeto de análise por parte do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (*United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC*) no projeto intitulado *Global Maritime Crime*¹⁰. Entretanto, para se distinguir claramente a Pesca INN de outros ilícitos conexos, não será seguida a mesma classificação adotada pela UNODC, segundo a qual os crimes do setor pesqueiro são separados em dois grandes grupos: o grupo de atividades ilícitas executadas a bordo de navios pesqueiros, mas sem conexão direta com as operações pesqueiras, como ocorre com o tráfico de armas e drogas e, em uma segunda categoria, aquelas atividades ilícitas que usam as operações pesqueiras para cometer ou acobertar atos ilícitos, aqui se incluindo, além da Pesca INN, a lavagem de dinheiro e a afronta aos direitos humanos (UNODC, 2021, p. 3).

Diante do exposto, o presente estudo propõe identificar a Pesca INN como uma ameaça à segurança marítima sob duas perspectivas: a primeira, como um ilícito propriamente dito, em que práticas pesqueiras predatórias ameaçam o meio ambiente marinho e, conseqüentemente, a segurança econômica e alimentar das populações costeiras, aqui englobadas sob o conceito de segurança humana. É por essa perspectiva que se pretende analisar a Pesca INN como sendo um dano intencional ao meio ambiente marinho. Em uma segunda perspectiva, pretende-se analisar a Pesca INN como um ilícito incidente, isto é, quando a Pesca INN contribui com outros

¹⁰ Ver *Maritime Crime*. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/en/piracy/index.html>>. Acesso em: 29 set. 2022.

ilícitos como um meio ou como causa destes.

2.2.1 A Pesca INN como um dano intencional ao meio ambiente marinho: a ameaça à segurança humana

Os espaços marítimos além da jurisdição dos Estados compreendem cerca de 64% da área total do globo terrestre que é coberta por mares e oceanos. Trata-se de uma área extensa que, pela natureza fluida dos oceanos, permanece estreitamente conectada a áreas sob alguma jurisdição dos Estados costeiros, com inevitáveis reflexos sobre estas. Esses reflexos podem ser percebidos não apenas na ausência de fronteiras físicas, como também no impacto que causam no ciclo de vida das espécies marinhas economicamente aproveitadas pelas comunidades costeiras, as quais dependem dessas espécies para proverem alimento e qualidade de vida para si e suas famílias (POPOVA et al., 2019, p. 91).

Segundo estudo elaborado por Poling e Cronin (2017, p.11), estima-se que as perdas ocasionadas pela Pesca INN variam entre 10 e 23,5 bilhões de dólares por ano. Embora haja uma larga margem de imprecisão nesses números, muito disso em consequência da falta de registro do quantitativo de pescado capturado ilicitamente, os autores estão convictos em afirmar que o problema atinge maiores proporções nas áreas onde a baixa capacidade de monitoramento dos espaços marítimos por parte dos países em desenvolvimento acarreta uma perda maior. Isso ocorre principalmente nas áreas marítimas onde, em virtude da ausência de jurisdição do Estado costeiro, é escassa a presença física de embarcações incumbidas de respaldo legal para a fiscalização e a imposição das normas de preservação. Assim, observando-se a costa leste da América do Sul, pode-se constatar uma perda de até 32% do valor da captura total, com inegáveis efeitos sobre a sobrevivência e o bem-estar das populações dos Estados costeiros.

Ao tratar-se de países em desenvolvimento, a Pesca INN consta como uma das principais causas da redução de cardumes de espécies de alto valor comercial. Portanto, incorpora os elementos de outro ilícito: o dano intencional ao meio ambiente marinho. Destarte, a redução dos cardumes de pescado disponíveis no mar torna a pesca artesanal cada vez mais improdutiva e economicamente inviável. Acaba limitando o acesso das populações costeiras a fontes de renda e de proteína, sujeitando-as à insegurança alimentar, o que, segundo a ONU (2008, p. 29), “foi identificado como sendo uma das maiores ameaças à paz e segurança internacional”. Além disso, a fuga de recursos financeiros gerada pela prática da Pesca INN atenta contra a pesca de subsistência, concorrendo contra esta pela adoção de preços de mercado abaixo daqueles possíveis de ser praticados por pescadores artesanais.

Nesse sentido, Ferreira (2018, p. 219) afirma que, após o término da Guerra Fria (1989), o conceito de segurança passou a adotar dimensões que vão além do tradicional foco na defesa dos Estados e passou a considerar a garantia da qualidade de vida da população desses Estados também como um problema de segurança. Dessa forma, os estudos em segurança incluem outras ameaças em seu escopo, incorporando aquelas que podem comprometer o bem-estar econômico, ambiental e social, gerando assim o conceito de “segurança humana”.

A partir do conceito de segurança humana, países como a França, os Estados Unidos da América, a Espanha e o Reino Unido e blocos políticos como a União Europeia passaram a abordar a Pesca INN pelos efeitos nocivos que ela pode acarretar à segurança de suas populações, criando, inclusive, condições propícias para a proliferação de conflitos em consequência da escassez de recursos naturais marinhos gerada pela captura predatória (FERREIRA, 2018, p. 220).

Nos países em desenvolvimento, os efeitos da Pesca INN sobre a segurança humana são ainda mais evidentes. Por essa razão, a CNUDM estabelece, já em seu preâmbulo, que os objetivos previstos no seu texto visam “[a]o estabelecimento de uma ordem econômica internacional justa e equitativa que tenha em conta os interesses e as necessidades da humanidade em geral e, em particular, os interesses e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento”.

Mais especificamente em relação à Pesca INN e repetindo o comando previsto no seu preâmbulo, a Convenção enfatiza a necessidade de conservação dos recursos vivos, tanto nos espaços marítimos sob algum grau de jurisdição de seus signatários (Art. 61), quanto no alto-mar (Art. 119), indicando, em ambos os casos, que a comunidade internacional leve em conta “as necessidades especiais dos Estados em desenvolvimento”, quando da aplicação das medidas de preservação.

As espécies altamente migratórias buscam áreas específicas para sua reprodução e para o crescimento dos espécimes mais jovens, obrigando-as a longos deslocamentos. As espécies marinhas com essa característica possuem um comportamento migratório nato, utilizando com frequência corredores migratórios preestabelecidos que podem deixá-las expostas a um elevado nível de mortalidade, em razão do esforço de pesca concentrado nesses corredores. A maior parte das espécies altamente migratórias são capturadas em áreas além da jurisdição dos Estados e têm como destino os mercados sofisticados de países desenvolvidos. Segundo Popova *et al.* (2019, p. 91), a pesca em alto-mar é uma atividade predominantemente desempenhada por embarcações de “nações ricas”, com uma participação de 97% do esforço de pesca total nas áreas além da jurisdição dos Estados.

Ainda segundo Popova *et al.* (2019, p. 100), a pesca industrial em alto-mar tem seus efeitos predatórios sentidos pelas populações costeiras em razão de dois processos pelos quais os ecossistemas marinhos estão interligados, a saber: a conectividade ecológica e a conectividade circulatória. Na conectividade ecológica, a ligação entre as áreas marinhas além da jurisdição dos Estados e as áreas costeiras ocorre por meio da interdependência entre as espécies dentro de uma relação alimentar, isto é, dentro de um mesmo ecossistema. Já na conectividade circulatória, a relação entre os espaços marítimos se dá por meio do fluxo das correntes marinhas, fazendo com que as espécies se desloquem indistintamente entre áreas costeiras e áreas marítimas além da jurisdição dos Estados. Por conseguinte, é necessária uma abordagem abrangente do problema da Pesca INN, e a precaução e a gestão equitativa dos recursos naturais vivos explorados no alto-mar devem levar em conta o ciclo de vida das espécies alvo e os “direitos e interesses dos Estados costeiros” (POPOVA *et al.*, 2019, p. 95).

A FAO, seguindo as orientações da CNUDM, incorporou em seu Código de Conduta para a Pesca Responsável (*Code of Conduct for Responsible Fisheries*) a previsão de cooperação entre os Estados com o intuito de suprir as necessidades dos Estados em desenvolvimento, principalmente objetivando o fornecimento de assistência técnica, tecnológica e financeira a esses Estados, de modo que possam desenvolver as habilidades necessárias para o aproveitamento dos recursos naturais marinhos de forma sustentável, inclusive no alto-mar (FAO, 1995, Art. 5º).

E foi buscando mitigar os impactos negativos da Pesca INN nos seus Estados- membros que a União Africana, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (*United Nations Environment Programme – UNEP*), elaborou o documento intitulado Estratégia Marítima Integrada da África 2050, com o qual se busca, entre outras providências, “incorporar e implementar uma Política Pesqueira Comum” para o continente, que vise à conservação, ao gerenciamento e à exploração dos recursos naturais vivos, além de estabelecer medidas que visam coibir a prática da Pesca INN¹¹ no litoral africano (AFRICAN UNION; UNEP, 2015, p. 18). Por meio dessa iniciativa, a União Africana e a UNEP buscam preservar o meio ambiente marinho e, simultaneamente, ampliar a capacidade dos Estados africanos, reconhecidamente em desenvolvimento, de explorar os recursos vivos marinhos, mitigando assim a ameaça à segurança humana que a exaustão desses recursos pode representar para a

¹¹ O documento estabelece algumas medidas de enfrentamento à Pesca INN, tais como: licenciamento e controle efetivo dos navios autorizados a pescar por seus Estados de Bandeira; a notificação da posição em tempo real fornecida por sistemas de monitoramento de embarcações; o reconhecimento e a interceptação de pesca ilícita por patrulhas navais; e o estabelecimento de listas de registro de navios envolvidos em Pesca INN.

população desse continente.

A ONU (2008, p. 30) afirma que a pesca industrial de alto-mar é uma atividade econômica que envolve uma ampla e complexa rede de empresas e agências governamentais que têm minado os esforços internacionais para a conservação dos recursos marinhos vivos, com o fim de promover a segurança alimentar das populações costeiras, bem como diminuir os índices de pobreza constatados pelas comunidades pesqueiras de Estados em desenvolvimento.

Para ludibriar a fiscalização e a responsabilização pela prática da Pesca INN, a indústria pesqueira de alto-mar tem adotado técnicas de despistamento, como o transbordo de pescado de um navio a outro, a fim de ocultar ou falsificar os dados da captura realizada. Além disso, quando em operações de Pesca INN, os navios contraventores tentam evitar a jurisdição dos seus Estados de bandeira ou das Organizações Regionais de Ordenação da Pesca (OROPs), por meio da adoção de bandeiras de Estados que não são parte dos tratados que têm por objetivo a regulação da pesca em determinado espaço marítimo ou com relação a determinadas espécies. Essa prática é conhecida como “reembandeiramento”.

a) O Transbordo

O transbordo, ou *transshipment*, como é conhecido pelo termo em inglês, é definido pela FAO (1996, tradução nossa) como sendo “o ato de transferir a captura de um navio pesqueiro para um outro navio pesqueiro ou para um navio utilizado somente para o transporte da carga”¹². Ainda que seja uma prática banida ou restritivamente regulada por algumas OROPs, tem servido como um eficaz mecanismo de despistamento na prática da Pesca INN. No transbordo, as embarcações engajadas em operações ilícitas de pesca transferem, em alto-mar ou em águas e portos sob jurisdição de autoridades coniventes, o pescado capturado para navios frigoríficos com maior capacidade de carga. Essas operações se repetem inúmeras vezes, com várias embarcações, até que a capacidade máxima do navio receptor seja atingida. Após isso, a embarcação frigorífica leva o pescado até um porto onde não haja uma fiscalização rigorosa quanto à origem do pescado transportado.

Por meio dessa operação, o transbordo acaba misturando pescado capturado legalmente com aquele obtido por meio da Pesca INN, alterando ou adulterando o pescado obtido de forma ilícita. Assim, dificulta a identificação de sua procedência e burla a fiscalização das autoridades empenhadas no enfrentamento da Pesca INN (ROSELLO, 2021, p. 14).

¹² *Transshipment means that act of transferring the catch from one fishing vessel to either another fishing vessel or to a vessel used solely for the carriage of cargo.* Ver: FAO. *Technical guidelines for Responsible Fisheries No. 1: Fishing Operations*, parágrafo 1.2.3, alínea g. 1996.

Além de dificultar a fiscalização, o transbordo aumenta a eficiência da indústria pesqueira, uma vez que os navios não precisam retornar ao porto para descarregar sua captura, podendo permanecer mais tempo na atividade pesqueira. Além disso, o transbordo pode ser observado com mais frequência nas áreas onde as autoridades estatais não possuem capacidade ou jurisdição para exercer uma fiscalização eficaz (BOERDER; MILLER; WORM, 2018, p. 1).

Ao dificultar a fiscalização e aumentar a eficiência da pesca em alto-mar, o transbordo torna-se uma prática que propicia a pesca predatória e, conseqüentemente, a degradação do meio ambiente marinho. Contribui, portanto, para a prática da Pesca INN. Assim, ao reconhecer a capacidade que a prática do transbordo tem de potencializar a Pesca INN, a FAO decidiu incluir no IPOA-IUU medidas que têm por objetivo regulamentar a prática do transbordo.

Reconhecendo a primazia da jurisdição do Estado de bandeira¹³ no alto-mar, a FAO estabeleceu que, ao conceder autorização para exercer a atividade pesqueira, é responsabilidade do Estado de registro do navio impor a este normas que objetivem o registro e a comunicação das operações de transbordo realizadas, onde esta prática for permitida¹⁴, sendo ainda vedado propiciar esse tipo de apoio a navios de qualquer nacionalidade que estejam engajados em Pesca INN¹⁵. Estabelece ainda o Plano de Ação de que os navios cargueiros que venham a participar de atividades de transbordo, façam-no, somente mediante autorização específica para tal, emitida pelo seu Estado de registro, sendo ainda mandatário a essas embarcações comunicar a data e a posição do transbordo, os dados da carga transbordada (quantidades e espécies), e os dados de registro dos navios envolvidos na operação, bem como o porto onde ocorreu a descarga¹⁶. Caberá também aos Estados de bandeira consolidar e manter em arquivo as informações encaminhadas pelos navios sob seu registro que tenham participado de operações de transbordo, disponibilizando essas informações para consulta por parte de outros Estados, organismos internacionais e autoridades regionais “relevantes”¹⁷ (FAO, 2001, p. 13 e 14).

A prática do transbordo em alto-mar é tão comum entre as frotas internacionais de pesca, que a Organização Não Governamental (ONG) Global Fishing Watch registrou, somente no Atlântico Sul Ocidental, entre os anos de 2017 e 2021, 1836 atividades suspeitas¹⁸ de transbordo

¹³ A CNUDM, em seu Art. 91, estabelece que “todo estado deve estabelecer os requisitos necessários para a atribuição da sua nacionalidade a navios, para o registro de navios no seu território e para o direito de arvorar a sua bandeira. Os navios possuem a nacionalidade do Estado cuja bandeira estejam autorizados a arvorar. Deve existir um vínculo substancial entre o Estado e o navio”.

¹⁴ IPOA-IUU, § 47.3.

¹⁵ Idem, § 48.

¹⁶ Idem, § 49.

¹⁷ Idem, § 50.

¹⁸ As atividades suspeitas de transbordo, ou *loiterings*, são aquelas que, mesmo sendo possível identificar a presença de apenas uma embarcação, esta apresenta um padrão de navegação peculiar, que indica um possível transbordo em andamento, a saber: uma única embarcação navega a uma velocidade inferior a 2 nós (milhas

e 501 transbordos confirmados , computando-se apenas as ocorrências registradas além das jurisdições dos Estados costeiros (GLOBAL FISHING WATCH, 2022).

Uma maior incidência de suspeitas, comparando-se com a quantidade de transbordos confirmados, pode indicar que o número de embarcações engajadas na prática da Pesca INN, nesse espaço marítimo, no que diz respeito à pesca industrial, supera o número de operações pesqueiras autorizadas, daí manterem seus sistemas automáticos de identificação por satélite desativados (*Automatic Identification System-AIS*) enquanto engajadas na atividade de transbordo ilícito.

Observando a quantidade total de transbordos ocorridos em alto-mar, no Oceano Atlântico, durante o mesmo período, pode-se verificar a seguinte incidência:

Tabela 1 – Quantidade de atividades suspeitas por área entre 2017 e 2021

Área	Atividades Suspeitas
Atlântico Sudoeste	1.836
Atlântico Sudeste	758
Atlântico Centro-Oriental	356
Atlântico Centro-Occidental	188
Atlântico Antártico	40
Atlântico Nordeste	21
Atlântico Noroeste	16
TOTAL	3.215

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos do Global Fishing Watch (2022)

A Tabela 1 mostra que o Oceano Atlântico Sul Occidental apresenta o maior número de transbordos suspeitos, seguido pelo Oceano Atlântico Sul Oriental. Pode-se constatar que a maioria dos transbordos realizados no Oceano Atlântico foram registrados em áreas adjacentes às águas jurisdicionais de Estados em desenvolvimento (sul-americanos e africanos), contribuindo assim para a degradação das condições de vida das populações desses Estados e tornando-se, portanto, uma ameaça real à segurança humana nessas regiões.

Além disso, a citada tabela mostra que o Atlântico Sul Occidental, recorte geográfico deste estudo, apresenta o maior número de atividades suspeitas observadas no período, sendo responsável por 57% das ocorrências. Isso denota a vulnerabilidade da região à Pesca INN, bem como o interesse da indústria pesqueira nesse espaço marítimo.

náuticas/hora), a uma distância média da costa superior a 20 milhas náuticas. Ver: Global Fishing Watch. Disponível em: <https://globalfishingwatch.org/carrier-portal>. Acesso em: 20 jul. 2022.

b) O “Reembandeiramento”

De acordo com Poling e Cronin (2017, p. 2), o Estado de bandeira é reconhecido pela comunidade internacional como sendo a autoridade competente para regular a operação dos navios sob seu registro, quando estes estiverem em alto-mar, zelando pela conformidade de suas operações com relação ao direito nacional e ao direito internacional. Contudo, muitos países carecem de capacidade ou de vontade de exercer esse papel de forma plena¹⁹.

A ausência de autoridade, gerada pela falta de vontade ou pela ausência de meios de fiscalização de um Estado de bandeira sobre os navios por ele registrados, somada aos ganhos financeiros auferidos por esse Estado com o registro de embarcações, acaba acarretando o fenômeno conhecido como “bandeira de conveniência”²⁰. Esse fenômeno se caracteriza por uma concorrência entre Estados de registro para obter o maior número possível de navios sob sua bandeira. Assim, buscam atrair mais armadores interessados em registrar suas embarcações, fornecendo um afrouxamento da regulação e da fiscalização sobre esses armadores, em troca da contrapartida financeira que o registro proporciona. Abre-se, portanto, a possibilidade de se conduzir operações pesqueiras sob um controle mínimo, associado a uma ausência de sanções (ROSELLO, 2021, p. 10).

As normas permissivas das bandeiras de conveniência, associadas à falta de fiscalização e à falta de capacidade de coibir ilícitos por parte dos Estados que as detêm são exploradas por navios pesqueiros que, ao se registrarem com uma dessas bandeiras, sabem que poderão praticar a Pesca INN sem serem incomodados por seus Estados de registro. Como se isso não bastasse, embarcações empenhadas na Pesca INN frequentemente mudam de uma bandeira de conveniência para outra, a fim de ocultarem seu “histórico de atividades ilícitas” (POLING; CRONIN, 2017, p. 2 e 3). Além da modalidade anteriormente apresentada, que visa evitar a jurisdição das OROPs em determinado espaço marítimo, a essa prática também se dá o nome de reembandeiramento.

¹⁹ O Art. 94 da CNUDM, em seu parágrafo 1º, prevê que “todo Estado deve exercer, de modo efetivo, a sua jurisdição e seu controle em questões administrativas, técnicas e sociais sobre navios que arvorem a sua bandeira”.

²⁰ A Federação Internacional dos Trabalhadores no Transporte (*International Transport Workers' Federation - ITF*) relaciona os seguintes registros como sendo bandeiras de conveniência: Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Bermuda, Bolívia, Camboja, Camarões, Ilhas Cayman, Ilhas das Comores, Ilhas Cook, Curaçao, Chipre, Guiné Equatorial, Ilhas Faroe, Registro Internacional de Navios Francês (*French International Ship Registry - FIS*), Registro Internacional de Navios Alemão (*German International Ship Registry - GIS*), Geórgia, Gibraltar, Honduras, Jamaica, Líbano, Libéria, Malta, Ilha da Madeira, Ilhas Marshall, Ilhas Maurício, Moldávia, Mongólia, Myanmar, Coreia do Norte, Palau, Panamá, São Tomé e Príncipe, Serra Leoa, Saint Kitts e Nevis, Saint Vincent, Sri Lanka, Tanzânia (Zanzibar), Togo, Tonga, Vanuatu.

Ver ITF. Disponível em: <<https://www.itfseafarers.org/en/focs/current-registries-listed-as-focs>>. Acesso em: 23 jul. 2022.

Além de esconder a identificação de um navio com um passado de irregularidades, a troca entre bandeiras de conveniência também permite evitar a jurisdição das OROPs em um determinado espaço marítimo. Segundo Rosello (2021, p. 11), há uma longa relação entre as bandeiras de conveniência e os proprietários de embarcações engajadas na Pesca INN que buscam, por meio da troca oportuna de nacionalidade, evadir-se dos controles existentes e da responsabilização a eles imposta, decorrentes dos compromissos firmados por seu Estado de registro original. Dessa forma, embarcações envolvidas em Pesca INN mudam a bandeira que ostentam, adotando a nacionalidade de um Estado não signatário dos tratados ordenadores da pesca em determinado espaço marítimo, evadindo-se assim das possíveis sanções às quais poderiam estar sujeitas, por meio do Estado de registro original. Nesse sentido, e atentando para o potencial lesivo ao meio ambiente que a prática do reembandeiramento contém, a Assembleia Geral da ONU se manifestou por meio da Resolução nº A/RES/55/8, de 30 de outubro de 2000, concitando os Estados membros a adotarem medidas para impedir o “reembandeiramento de embarcações pesqueiras sob sua nacionalidade para evitar a observância das obrigações e garantir que [...] essas não pesquem no alto-mar, em contravenção às medidas de conservação e gestão aplicáveis” (ONU, 2000, parágrafo 11, tradução nossa)²¹.

Ao constatar que operações de Pesca INN ocorrem tanto em navios usando bandeira de conveniência quanto em navios com registro genuíno (ROSELLO, 2021, p. 11), a Assembleia Geral vem reiteradamente reforçando o papel dos Estados de bandeira na fiscalização dos navios registrados sob sua nacionalidade e convocando-os a estabelecer e aprimorar suas capacidades operacionais e legislativas em matéria de repressão à Pesca INN, a fim de que possam garantir o cumprimento dos compromissos firmados perante a comunidade internacional. Para tal, a Assembleia Geral já se manifestou no sentido de que os Estados de bandeira devem, conforme o caso, aplicar sanções aos navios infratores, tais como: suspensão ou cassação do registro, dependendo da gravidade do ato ilícito, ou o indeferimento do registro para armadores e embarcações com histórico de terem participado de atividades de Pesca INN (ONU, 2008, p. 30).

Enquanto o transbordo aumenta a eficiência e potencializa os efeitos nocivos da Pesca INN, o reembandeiramento acarreta impunidade. Quando praticados, isoladamente ou em associação, aceleram e agravam a degradação do meio ambiente marinho, podendo redundar em escassez de recursos vivos, o que, por sua vez, pode gerar insegurança alimentar e acirrar

²¹ [...] *calls upon States to take effective action, consistent with international law, to deter reflagging of vessels by their nationals as a means of avoiding compliance with applicable conservation and management measures for fishing vessels on the high seas.*

as disputas por recursos escassos. Quando essas práticas ocorrem em espaços marítimos adjacentes a Estados em desenvolvimento, os efeitos nocivos se tornam ainda mais visíveis, ameaçando o bem-estar econômico e social das populações desses Estados e, conseqüentemente, atentando contra a segurança humana.

2.2.2 *A Pesca INN como um ilícito incidente*

De acordo com a ONU (2008, p. 30), como se não bastasse a ameaça que a Pesca INN encerra em seu conceito e prática, esta tem sido associada a diversos outros tipos de atividades ilícitas. Essa associação tem sido observada como uma forma subsidiária de transgressão das normas que regem a ordem pública dos oceanos. É servindo como um meio ou sendo uma consequência da prática de outros ilícitos que a Pesca INN se manifesta também como um ilícito, ainda que de forma incidental.

No que diz respeito à conexão entre a Pesca INN e outros ilícitos no mar, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (*United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC*), por meio do Programa de Crime Marítimo Global²², tem desempenhado um protagonismo no enfretamento desse tipo de ilícitos conexos. Segundo o UNODC (2021, p. 2), as ações ilícitas relacionadas à indústria pesqueira não ameaçam apenas o meio ambiente marinho, mas também têm um impacto negativo relevante na economia dos Estados costeiros, e essas atividades criminosas fomentam a corrupção e criam condições propícias para o estabelecimento de redes criminosas internacionais.

Esse vínculo entre a Pesca INN e outros ilícitos no mar consubstancia aquilo que Poling e Cronin (2017, p. 8) denominaram de “crimes de pesca”, ampliando assim a dimensão da Pesca INN como ameaça à segurança marítima, colocando-a não apenas como uma ameaça em si, mas também como um instrumento facilitador para outros tipos de ilícitos. Dentro dessa perspectiva ampliada da Pesca INN, na qual a atividade pesqueira serve de suporte a outras ameaças, pode-se depreender que o risco à paz e à segurança internacional ocorre de forma direta, prestando-se ao apoio de redes internacionais criminosas, propiciando-lhes meios de transporte ou de dissimulação; ou quando há a depredação dos recursos naturais vivos, ameaçando a segurança alimentar das populações costeiras e criando assim um ambiente instável e propício ao recrutamento de mão de obra por parte das organizações criminosas (POLING; CRONIN, 2017, p. 8). De acordo com os autores:

A Pesca INN tira o dinheiro dos bolsos dos governos em estados costeiros ou

²² Ver UNODC Global Maritime Crime Programme. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/en/piracy/index.html>>. Acesso em: 16 jul. 2022.

arquipelágicos em desenvolvimento, que de outra forma seriam usados no fornecimento de serviços sociais, na infraestrutura e em outros gastos necessários. Ao mesmo tempo, degrada a qualidade de vida, levando ao desespero e às migrações por razões econômicas. A combinação desses dois efeitos degrada, diretamente, a estabilidade e a segurança e, indiretamente, contribui para a disseminação de ameaças por parte de atores não estatais (POLING; CRONIN, 2017, p.10 e 11, tradução nossa).²³

De acordo com Warikandwa (2023, p. 3), a maior parte dos crimes relacionados com a Pesca INN tem natureza transnacional, os quais buscam se beneficiar das limitações jurisdicionais existentes à atuação dos Estados interessados no alto-mar. Nesse sentido, buscando encontrar uma forma de promover a segurança marítima, a Assembleia Geral da ONU já havia se manifestado, ao adotar a Resolução A/RES/64/72, de 4 de dezembro de 2009, na qual, em seu parágrafo 61, expressa a preocupação com as possíveis conexões entre a Pesca INN e outras atividades ilícitas, incentivando os Estados membros a adotarem medidas no sentido de melhor compreenderem as dinâmicas relacionadas a essas conexões e, assim, identificarem a aplicabilidades dos “diferentes remédios e regimes legais sob o direito internacional” ao crime organizado e à Pesca INN.

a) O tráfico de armas e drogas

O transporte marítimo tem a capacidade de transportar grandes quantidades de carga de uma única vez. Além disso, a extensão dos oceanos, levando à dificuldade de patrulhamento dos espaços marítimos, e a possibilidade de descarga em áreas litorâneas pouco policiadas são alguns dos atrativos que embarcações pesqueiras podem oferecer aos traficantes de armas e drogas.

Além disso, embarcações pesqueiras envolvidas com o tráfico de armas e de drogas têm uma maior chance de passar despercebidas no alto-mar e podem se posicionar dissimuladamente entre embarcações de frotas pesqueiras legais, evitando a abordagem e a inspeção por parte de agentes de segurança. Outro fator que propicia o uso de embarcações pesqueiras no tráfico de armas e drogas é o fato de que o deslocamento no mar por longas distâncias requer conhecimento e experiência em navegação, além do conhecimento sobre operações pesqueiras, permitindo assim uma dissimulação das atividades ilícitas (UNODC, 2011, p. 79).

²³ *IUU fishing takes money out of the pocket of governments in coastal and small island developing states that could otherwise be used for social services, infrastructure, and other necessary spending. At the same time, it undercuts local livelihoods leading to economic displacement and desperation. The combination of these two effects directly undermines stability and security, and indirectly contributes to the spread of threats from nonstate actors.*

De forma análoga ao que é feito na Pesca INN, navios pesqueiros maiores podem realizar operações de transbordo de drogas e armas com embarcações menores que, por suas características, conseguem aproximar-se da costa sem suscitarem suspeita das autoridades policiais e portuárias. Esses navios maiores, ou “navios-mãe”, como são chamados, têm também a capacidade de abastecer embarcações menores e mais velozes com água, alimentos e combustível nas rotas marítimas mais longas.

Os “navios-mãe” podem permanecer no alto-mar, portanto além da jurisdição dos Estados costeiros, por períodos prolongados, o que, combinado com sua capacidade de transporte, faz deles a melhor relação custo-benefício para traficantes, principalmente quando comparados com navios mercantes. Estes sim, mais sujeitos à fiscalização do Estado de bandeira e das autoridades portuárias. Além disso, ao contrário dos navios mercantes, as embarcações pesqueiras não são obrigadas a operar sistemas de monitoramento de navios, tal como o AIS (UNODC, 2011, p. 92).

Segundo a ONU (2008, p. 25), o tráfico ilícito de drogas e entorpecentes por via marítima representa uma série ameaça à segurança marítima. Segundo a Organização, aproximadamente 70% das drogas apreendidas são encontradas durante ou após o transporte por via marítima. Embora os registros disponíveis não permitam dimensionar a participação de embarcações pesqueiras nesse percentual (UNODC, 2011, p. 86), a experiência mostra que navios empenhados na Pesca INN também são comumente utilizados por traficantes. Corroborando essa posição, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (*United Nations Office on Drugs and Crime - UNODC*) e o Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América possuem em seus registros diversos casos de navios empenhados em Pesca INN que foram surpreendidos traficando cocaína, heroína e maconha da América do Sul para os EUA (POLING; CRONIN, 2017, p.10).

Segundo os relatórios da UNODC (2011, p. 76), no Oceano Atlântico, a cocaína e a maconha são os principais entorpecentes traficados por via marítima. Tal constatação decorre do fato de que ambas são largamente produzidas na América do Sul, principalmente na Colômbia, no Peru e na Bolívia. Tendo como principal objetivo abastecer os mercados norte-americano e europeu, os traficantes se valem do Oceano Atlântico para transportar as drogas desde países como a Colômbia, o Equador e a Venezuela. As rotas de cocaína para os EUA, pelo Oceano Atlântico, transportam 24% de toda a cocaína apreendida naquele país.

Embora o tráfico de drogas para o mercado norte-americano se valha predominantemente do Mar do Caribe, portanto fora da região em estudo, o mesmo não acontece com as drogas traficadas para a Europa. Com relação ao mercado de drogas europeu,

o Atlântico Sul Ocidental avulta de importância, uma vez que o transporte de cocaína por meio de embarcações utiliza os portos do oeste e do sul do continente africano como entrepostos para as drogas oriundas da Venezuela, da Argentina e do Brasil. De lá, entram na Europa, muitas vezes também por via marítima, pelos países da Península Ibérica, Holanda e Bélgica, além de outros possíveis pontos de entrada, tal como a região dos Bálcãs (UNODC, 2011, p. 80).

Para que as drogas cheguem ao seu destino na Europa, foram estabelecidos centros de distribuição pelas redes criminosas que visam à utilização de portos e ancoradouros na costa oeste da África para realizarem o transbordo de drogas entre navios de maior porte, aptos às travessias do Oceano Atlântico, e navios de menor porte, muitas vezes simulando operações de pesca para transportar a carga ilegal, sem despertarem a desconfiança das agências de promoção da segurança marítima. Assim, são conhecidos centros de transbordo de drogas o litoral da Guiné e da Guiné-Bissau, incluindo áreas costeiras de Cabo Verde à Gâmbia, conformando o roteiro conhecido como a “Conexão Lusófona”, que liga os portos brasileiros a pontos de descarga de drogas em Portugal (UNODC, 2011, p. 84).

Mais ao sul, a representação do UNODC no Uruguai afirma que de todos os meios utilizados por grupos criminosos transnacionais, o meio marítimo é o mais preocupante para a realidade daquele país, sendo que a maior incidência do problema se encontra no setor pesqueiro, em virtude das facilidades que este pode oferecer ao tráfico. Além da facilidade para dissimular a atividade ilícita com barcos pesqueiros, o transporte de drogas no meio de cargas de pescado congelado dificulta a detecção por parte de cães farejadores. Um caso emblemático de envolvimento da indústria pesqueira com o tráfico de drogas é a “Operação Furacão”, desencadeada em 2008 por uma força-tarefa composta de autoridades policiais espanholas e uruguaias. Durante essa operação, os agentes policiais lograram êxito em apreender 2.200 kg de cocaína, no mar territorial espanhol, sendo transportada por uma embarcação pesqueira, após esta receber a carga por meio de um transbordo em alto-mar. A droga pertencia a um grupo criminoso transnacional conhecido como “Máfia Galega” e estava sendo transportada do Uruguai à Espanha por meio de uma embarcação que já havia sido reportada como suspeita de prática da Pesca INN (UNODC, 2011, p. 82 e 83).

Segundo Poling e Cronin (2017, p. 8 e 9), os efeitos do envolvimento da indústria pesqueira com o tráfico de drogas transborda para as comunidades costeiras. Nesse sentido, os autores citam a gangue sul-africana de Flats Cape, que é um grupo criminoso conhecido por explorar a Pesca INN de abalones, que, uma vez capturados, são comercializados ou trocados por drogas e insumos para a produção de entorpecentes com comerciantes chineses interessados no alto valor de venda desse tipo de marisco no mercado oriental. Essa relação criminosa acabou

por transformar “pequenas comunidades pesqueiras em entrepostos do crime organizado internacional” (POLING; CRONIN, 2017, p.8-9).

b) A Pesca INN e os atentados aos direitos humanos

Além da degradação ambiental provocada pela pesca predatória e da associação frequente com a prática do tráfico internacional de armas e drogas, a Pesca INN também tem sido associada a diversos ilícitos relacionados ao desrespeito aos direitos humanos, tais como: o tráfico de pessoas com o fito de sujeitá-las a trabalhos forçados a bordo de navios pesqueiros de alto-mar, o emprego de mão de obra infantil em trabalhos perigosos a bordo de pequenas embarcações, ou até mesmo a bordo de navios de pesca industrial, sujeitas a condições insalubres e expostas a situações de risco. Uma das práticas mais frequentes são as longas jornadas de trabalho em que centenas de tripulantes permanecem em operações de pesca durante meses, sujeitos a condições de trabalho análogas à escravidão (UNODC, 2011, p. 25-26).

Segundo Poling e Cronin (2017, p. 9), o trabalho análogo à escravidão é um ilícito difícil de ser identificado, uma vez que as embarcações engajadas nessa prática permanecem em alto-mar durante meses, transferindo ilícitamente o pescado capturado para navios-mãe (transbordo), sem visitar qualquer porto durante esse período, o que lhes possibilita ocultar as irregularidades da operação, além de manterem os pescadores sob condições desumanas de trabalho. Ainda segundo os autores, dois dos casos mais notáveis dessa prática foi a apreensão de um navio pescando ao largo de Serra Leoa com centenas de senegaleses convivendo em condições precárias sanitárias e de habitabilidade, e o caso em que pescadores vietnamitas permaneceram continuamente em operações de Pesca INN, durante 18 meses, ao largo da costa da África do Sul.

De uma forma geral, a Pesca INN está fortemente relacionada com condições insalubres de trabalho. Os alojamentos a bordo das embarcações costumam ser apertados para o número de pescadores que os utilizam, além de haver relatos de camas compartilhadas, improvisadas com papelão servindo de roupa de cama. As instalações utilizadas como cozinha e refeitório são precárias ou improvisadas, caracterizadas por um ambiente insalubre e com suprimento insuficiente de gêneros alimentícios. Além disso, as jornadas de trabalho expostas ao sol e à água do mar tornam os pescadores vulneráveis a insolação e infecções, não havendo nenhuma limitação legal para tal, como é feito em relação aos tripulantes de navios mercantes e embarcações pesqueiras que operam sob a supervisão dos seus Estados de registro (UNODC, 2011, p. 30).

De acordo com a UNODC (2011, p. 30), os pescadores que guarnecem embarcações

envolvidas na Pesca INN são frequentemente vítimas da violência física empreendida pelos patrões dessas embarcações. Há relatos de pescadores que sofreram violência física, sendo feridos ou mortos. Há também relatos de descaso com a vida humana, em que pescadores caíram ao mar e foram abandonados à própria sorte, sem qualquer tentativa de resgate. Na maioria das vezes, esses casos de violência só vêm a público após corpos de pescadores serem encontrados em alguma praia ou próximos à costa. Por vezes, os tripulantes se rebelam contra esses patrões, tal como aconteceu, em 2009, no alto-mar, ao largo da costa sul-africana, quando 11 pescadores vietnamitas se amotinaram por haverem sido mantidos em condições análogas à escravidão, por mais de 18 meses a bordo de uma embarcação onde eram abusados física e moralmente (UNODC, 2011, p. 44).

Outro caso emblemático de desrespeito aos direitos humanos relacionado à Pesca INN é o do pesqueiro Amur, de São Tomé e Príncipe. Baseado em Punta Arenas, no Chile, o navio havia sido considerado inadequado para a navegação, contudo, foi posto em operação por seus proprietários, sem cobertura de seguro. Em outubro de 2000, o Amur naufragou enquanto se encontrava em operação de Pesca INN na ZEE das Ilhas Kerguelen, quando 14 dos seus 40 tripulantes acabaram perdendo a vida (UNODC, 2011, p. 53).

As condições de trabalho em muitos dos navios envolvidos com a Pesca INN são tão insalubres que, Urbina (2020, p. 69) chega a afirmar que os pescadores envolvidos nessa prática “parecem ser tão vulneráveis, senão mais” que o meio ambiente que degradam. Segundo esse autor, em uma das embarcações apreendidas pela Polícia de Palau, pela prática de pesca ilegal, os pescadores eram obrigados a pernoitar em alojamentos improvisados junto às máquinas do navio, e o funcionamento contínuo dos motores e a chaminé obstruída pelo excesso de fuligem tornava o ambiente quente e o ar poluído, uma vez que os gases provenientes da queima do combustível eram eliminados através do alojamento improvisado (URBINA, 2020, p. 68 a 70).

Os pescadores dessas embarcações são constantemente recrutados entre os habitantes de comunidades pesqueiras artesanais, os quais são induzidos a aceitarem trabalhos exaustivos e mal remunerados em virtude da condição de pobreza à qual estão submetidos. Além disso, também é recorrente a constatação de pessoas traficadas, que são levadas a trabalhar a bordo dos navios engajados em Pesca INN, ainda que contra a vontade, sob ameaça, ou são ludibriadas para tal, por promessas de melhores condições de vida (UNODC, 2021, p. 4). O tráfico de pessoas com a finalidade de prover mão de obra para as operações de Pesca INN é um ilícito que redundando na exploração dos pescadores a bordo dos navios e, segundo a UNODC (2021, p. 7), propicia a prática de outros ilícitos encobertos pela indústria pesqueira.

Na pesca industrial é comum encontrar homens, adolescentes e crianças que são

contratados por agências que impõem contratos de acordo com os quais o primeiro pagamento será realizado após um ano de trabalho, sendo que apenas os seis últimos meses são quitados, importando em um montante de 1,2 mil dólares (200 dólares por mês). São contratos nos quais é possível encontrar pescadores que os firmaram com o uso das impressões digitais por serem analfabetos, e onde se submetem a jornadas de trabalho de cerca de 18 horas, por um período de três anos e com um pagamento médio de 0,37 dólares por cada hora trabalhada. Para agravar a situação, os custos com o recrutamento e com a repatriação são imputados ao contratado, restando ainda menos a receber (UNODC, 2021, p. 27 e 28).

c) A pirataria como consequência da Pesca INN

Conforme já debatido anteriormente, a prática da Pesca INN por frotas de navios voltados à pesca industrial tem o potencial de reduzir drasticamente a disponibilidade de determinados cardumes de pescado que são a base da renda dos pescadores artesanais. Dessarte, ao se verem sem sua fonte de sustento, esses pescadores podem voltar-se à prática de atividades ilícitas no mar como forma de garantir sua sobrevivência e de suas famílias. Segundo Kemp (2014), alguns pescadores artesanais da Indonésia, da Malásia, do Cabo Horn e da Nigéria têm mostrado que essa prática pode ser lucrativa e compensar as perdas sofridas em consequência da pesca predatória.

De acordo com o UNODC (2011, p. 121 a 123), no caso da Somália, que foi, no início do século XXI, o caso mais emblemático de ressurgimento da pirataria moderna, esta desenvolveu-se a partir da indústria pesqueira somali, como resultado direto da redução dos cardumes pela prática da Pesca INN na ZEE daquele país. Além de buscarem uma reparação econômica para o dano imposto à indústria pesqueira local, que, em sua essência, é artesanal, os somalis viram na pirataria uma forma de patrulharem suas águas jurisdicionais, uma vez que, ao mesmo tempo que aumentavam seus ganhos financeiros, reprimiam pela violência a atuação das frotas internacionais de pesca industrial, responsáveis pela redução da disponibilidade de pescado para as comunidades pesqueiras locais.

Kraska (2011, p. 51 e 52) registra a frustração dos líderes somalis com a posição da comunidade internacional que, segundo eles, tem se preocupado apenas com a garantia das linhas de comércio marítimo, sem dar atenção à situação de penúria na qual vivem as comunidades costeiras locais, principalmente, em razão do lançamento de resíduos tóxicos em suas costas e da Pesca INN, degradando o ambiente, reduzindo a disponibilidade de pescado e causando um aumento, à época, dos casos de pirataria na região do Cabo Horn.

Ainda que não haja uma relação explícita entre a Pesca INN e a pirataria, Ruiz e

Goldman (2021) afirmam que há uma ligação entre os dois ilícitos, em virtude das consequências provocadas pela Pesca INN, tal como a degradação ambiental que reduz a disponibilidade de pescado, prejudicando a subsistência das comunidades costeiras. Nesse sentido, é digno de nota o dano que a Pesca INN gera no bem-estar das comunidades costeiras da costa oeste da África, onde 40% de todo o pescado é de origem irregular, tendo reflexos diretos na degradação do meio ambiente marinho e no fomento à pirataria, entres outras ameaças à segurança marítima (RUIZ; GOLDMAN, 2021, p. 1).

Pode-se afirmar que a pirataria e a Pesca INN estão interligadas pelas condições sociais e econômicas que propiciam a prática desses ilícitos. É fato digno de nota que ambos os ilícitos tendem a surgir em regiões onde há uma carência de governança e de meios de monitoramento, bem como de garantia da ordem pública dos oceanos. Todos associados a condições sociais e econômicas adversas. Com isso, afastam o comércio marítimo e concorrem com a pesca artesanal, e os ganhos auferidos pela atividade ilícita da pirataria acabam sendo compensadores dos riscos que ela acarreta (RUIZ; GOLDMAN, 2021, p. 5).

A constatação da existência de uma relação entre a Pesca INN e a pirataria fez com que a comunidade internacional se debruçasse sobre o problema. Dessa forma, visando ao enfrentamento da pirataria no Golfo da Guiné, a União Africana promoveu, com o apoio da Organização Marítima Internacional (*International Maritime Organization - IMO*), a elaboração de um instrumento de promoção da cooperação entre os países da região, a fim de mitigar os efeitos desse ilícito. A partir daí, passou-se a adotar uma abordagem da segurança marítima segundo a qual a Pesca INN é identificada como sendo uma das ameaças a essa segurança, não apenas por seus efeitos diretos, mas também como fomentadora de outras práticas ilícitas, inclusive da pirataria.

No citado instrumento de promoção da cooperação regional, intitulado Código de Conduta Relativo à Repressão da Pirataria, do Roubo Armado contra Navios, e da Atividade Marítima Ilícita na África Ocidental e Central²⁴ (IMO, 2013, tradução nossa), também conhecido como o Código de Yaoundé, foram estabelecidas medidas que visam ao enfrentamento da Pesca INN, do terrorismo marítimo e do crime organizado transnacional, dentro e fora do mar territorial dos Estados costeiros (IMO, 2013, p. 5). Embora siga os mesmos princípios de instrumentos anteriores de enfrentamento da pirataria²⁵, o Código de Yaoundé

²⁴ *Code of Conduct Concerning the Repression of Piracy, Armed Robbery Against Ships, and Illicit Maritime Activity in West and Central Africa.*

²⁵ *Vide Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP).* Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaiyo/pdfs/kyotei_s.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022. *Revised Code of Conduct Concerning the Repression of Piracy, Armed Robbery Against Ships, and Illicit*

pode ser considerado como uma evolução na promoção da segurança marítima, uma vez que adota uma abordagem abrangente e integrada, consubstanciando os pilares de uma teoria geral da segurança marítima, que consiste na promoção da segurança nos espaços marítimos por meio de instrumentos internacionais que têm no seu escopo a cooperação para o compartilhamento de informações, o monitoramento e a vigilância dos espaços marítimos, a capacitação de agentes empenhados nessas tarefas e a garantia dos meios materiais necessários à repressão dos ilícitos no mar como os elementos basilares que conformam esse tipo de instrumento, sendo repetidos em diversos outros instrumentos internacionais com o mesmo propósito. Contudo, essa teoria geral da segurança marítima será mais detalhadamente explicada no próximo capítulo.

3 O MARCO TEÓRICO-NORMATIVO E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA CONSERVAÇÃO E GESTÃO DOS RECURSOS NATURAIS VIVOS NO ALTO-MAR

Após a elucidação do conceito de Pesca INN e a sua caracterização como um ilícito marítimo, buscar-se-á identificar o marco normativo por meio do qual a sociedade internacional pode confrontar essa prática predatória, estabelecendo os princípios pelos quais é pautado e delineando seu alcance em termos de cooperação interestatal, jurisdição internacional e eficácia dos instrumentos voltados à conservação e à gestão dos recursos pesqueiros. Fala-se de um conjunto de tratados e de instrumentos que, mesmo que não sejam todos dotados de força vinculante, refletem práticas internacionalmente aceitas, desenvolvidas ao longo da história das civilizações, e de sua relação com o uso do mar, tanto como meio de transporte quanto como fonte de recursos naturais.

Assim, desde as discussões de Hugo Grotius (1583-1645), defendendo a impossibilidade de exaustão dos recursos vivos marinhos, até a Declaração de Roma (2005), na qual os Estados se comprometem a adotar medidas de enfrentamento da pesca predatória, um longo caminho foi percorrido, apontando o desenvolvimento de uma consciência mundial, na qual o mar deixa de ser uma ferramenta a serviço dos interesses estatais e passa a ser visto como um patrimônio a ser usufruído por toda a humanidade, pelas gerações atuais e futuras.

Nessa evolução, inicialmente desencadeada por interesses unilaterais, como a Proclamação Truman (1945)²⁶, surgem diversas iniciativas que têm por objetivo consolidar uma mudança de perspectiva sobre os recursos naturais vivos e estabelecer uma governança voltada ao aproveitamento racional desses recursos. Entre elas, e já passando para um esforço multilateral, é notória a tentativa da codificação das práticas internacionalmente aceitas em matéria de pesca, como a que foi realizada pela Convenção das Nações Unidas sobre a Pesca e a Conservação dos Recursos Naturais Vivos do Alto-mar, realizada em Genebra, em 29 de abril de 1958.

Embora não tenha sido contemplada com uma adesão significativa por parte da sociedade internacional (apenas 39 Estados parte), pode-se dizer que a Convenção de Genebra de 1958 constituiu a base principiológica que seria adotada posteriormente pela CNUDM, a qual consubstancia um modelo de governança dos recursos naturais vivos, nos espaços

²⁶ A Proclamação Truman buscava preservar os recursos naturais vivos adjacentes aos espaços marítimos sob os quais os EUA exerciam algum grau de jurisdição e onde as comunidades costeiras costumavam praticar a pesca de subsistência. Ver TRUMAN, H. S. *Proclamation 2668—Policy of the United States with Respect to Coastal Fisheries in Certain Areas of the High Seas*. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley. Disponível em: <<https://www.presidency.ucsb.edu/node/230904>>. Acesso em: 20 jun. 2023.

marítimos além da jurisdição dos Estados, pautado, fundamentalmente, na necessidade de preservação das espécies superexploradas e na cooperação entre os Estados costeiros adjacentes a esses espaços e os demais Estados interessados nos recursos naturais ali existentes.

Com o advento da CNUDM e sua boa receptividade por parte da sociedade internacional²⁷, esse instrumento passou a ser a fonte principiológica que rege hoje as relações interestatais naquilo que diz respeito ao aproveitamento dos recursos naturais vivos existentes nos diversos espaços marítimos que a própria Convenção tratou de instituir. Dela derivam diversos outros instrumentos, os quais podem ter como finalidade detalhar os procedimentos previstos na Convenção e aumentar a adesão por parte da sociedade internacional, especificando seu objeto e delimitando seu escopo, tal qual o Acordo de Adesão de 1993 (*Compliance Agreement*), o Acordo para a Implementação dos Dispositivos da CNUDM Relacionados à Conservação e à Gestão dos Cardumes Transzonais e das Espécies Altamente Migratórias (*Fish Stock Agreement - FSA*), de 1995 e o Código de Conduta para a Pesca Responsável (*Code of Conduct for Responsible Fisheries*), também de 1995.

Há ainda os instrumentos que, baseados nos princípios estabelecidos pela CNUDM, visam a atualizar seu texto às demandas atualmente existentes e não contempladas ao tempo de sua elaboração, é o caso do Plano Internacional de Ação contra a Pesca INN (*International Plan of Action to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing - IPOA-IUU*), de 2001, e da Declaração de Roma de 2005, além dos “Guias Voluntários”, elaborados para atender a demandas procedimentais dos Estados de registro no exercício de suas prerrogativas e obrigações. Todos de natureza assessória e não vinculante.

Para a consecução dos objetivos desta seção, inicialmente, será estudada a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar que, em vários dos seus dispositivos, estabelece os princípios fundamentais para a preservação e a gestão dos recursos naturais vivos, servindo de base a todos os instrumentos internacionais elaborados com esse mesmo propósito. Posteriormente, serão abordados os instrumentos internacionais de gestão do aproveitamento dos recursos naturais vivos emanados no âmbito da FAO, organização internacional central nessa temática. Como complemento e com o mesmo objetivo, também será estudado o acordo de implementação dos dispositivos da CNUDM afetos à conservação e à gestão dos cardumes das espécies transzonais e altamente migratórias, discutindo, principalmente, os dispositivos

²⁷ A Convenção conta atualmente com 169 Estados parte, o que reflete uma ampla aceitação dos termos desse instrumento por parte da maioria da sociedade internacional. Ver UNITED NATIONS TREATY COLLECTION. United Nations Convention on the Law of the Sea Status. Disponível em: <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en#1>. Acesso em: 02 set. 2023.

desse acordo relacionados com a garantia da eficácia das medidas de conservação e gestão dos recursos pesqueiros. Ainda nesse sentido, será apresentado o recém celebrado Acordo sobre Subvenções à Pesca, bem como os impactos dessa prática nas atividades conduzidas pelas frotas de pesca em águas distantes. Por fim, será apresentada a Teoria Socioeconômica da Adesão, como marco teórico que norteia o presente estudo.

Ainda que se trate de um instrumento internacional relevante para a temática proposta neste estudo, não será abordado o recém aprovado Acordo para a Conservação e Uso Sustentável da Diversidade Biológica Marinha das Áreas além da Jurisdição Nacional (BBNJ), em virtude de os Estados participantes das discussões dos seus termos haverem excluído do seu escopo, de forma expressa, as questões relacionadas à atividade pesqueira.

Apesar de fazerem parte do arcabouço normativo afeto ao tema, os acordos multilaterais para a formação e o funcionamento das Organizações Regionais de Ordenação das Pescas serão tratados em uma seção específica, em virtude da importância que essas organizações têm para o enfrentamento da Pesca INN, nos espaços marítimos além da jurisdição dos Estados.

3.1 Os fundamentos para a Gestão dos Recursos Naturais Vivos no Mar

Embora os oceanos estejam interligados, e sem acidentes naturais que permitam uma divisão clara entre os diferentes espaços marítimos, a ideia de territorialidade como elemento de conformação dos Estados estendeu-se aos mares adjacentes, adotando um modelo de governança desses espaços baseado na projeção da soberania e da jurisdição dos Estados costeiros, ainda que em graus diferentes daqueles adotados nas terras emersas dos seus territórios (BEIRÃO, 2023).

3.1.1 A consciência da finitude dos recursos naturais marinhos

Contrariando a ideia de liberdade absoluta nos mares e oceanos, defendida por Hugo Grotius em sua teoria do *Mare Liberum*²⁸ (GROTIUS, 2000, p. 43) , diversas iniciativas surgiram no intuito de se estabelecer um modelo de governança pautado na garantia de um quinhão sobre os recursos naturais passíveis de se explorar em uma área marítima adjacente ao litoral de determinado Estado. Essa ideia é consequência da constatação da finitude dos recursos

²⁸ Segundo a Teoria do *Mare Liberum*, os espaços marítimos constituiriam um “bem comum”, do qual ninguém poderia se apropriar e onde os recursos naturais neles existentes seriam infindáveis e para a fruição de todos. Ver GROTIUS, H. *The Freedom of the seas: or, The right which belongs to the Dutch to take part in the East Indian trade*. Translated with a revision of the Latin text of 1633. Kitchener: Batoche Books Limited, 2000.

naturais marinhos (MELLO, 2001, p. 70), o que requer uma abordagem mais restritiva com relação à gestão desses recursos.

Entre as diversas iniciativas realizadas nesse sentido, destaca-se a Proclamação Truman de 1945, que, demonstrando um caráter inovador e visionário, contrariava as ideias de Grotius com relação à existência de recursos naturais marinhos infindáveis, reconhecendo que o desenvolvimento das técnicas e meios de pesca em alto-mar apresentavam, já naquela época, uma ameaça ao aproveitamento sustentável dos recursos pesqueiros nas águas sob a jurisdição dos Estados Unidos da América (EUA)²⁹(TRUMAN, 1945).

Como forma de mitigar essa ameaça, a Proclamação advogava pela necessidade de se proteger os recursos pesqueiros da exploração predatória, levando em consideração as condições socioeconômicas de cada região, bem como os direitos de terceiros Estados interessados na pesca naquele mesmo espaço marítimo, o que demonstra o caráter visionário desse instrumento³⁰.

Ainda que a referida Proclamação, de 1945, tenha sido emitida unilateralmente pelo Governo dos EUA, ela estabelece áreas de gestão dos recursos pesqueiros no alto-mar, em áreas marítimas contíguas ao mar territorial norte americano, em regiões onde a pesca é praticada de forma industrial, e em áreas onde a pesca possa vir a ser praticada em larga escala³¹. Como forma de desbordar a carência de legitimidade que a ofensa ao princípio da liberdade de pesca, uma das liberdades do alto-mar, poderia trazer à Proclamação Truman, o texto aponta a necessidade do estabelecimento de medidas de fiscalização e controle de forma conjunta com outros Estados, por meio da celebração de acordos bilaterais com essa finalidade³².

Os princípios estabelecidos na Proclamação Truman de 1945 viriam, décadas após, a conformar a base normativa do modelo adotado pela sociedade internacional, que é a gestão dos recursos pesqueiros no alto-mar por meio de instrumentos multinacionais conhecidos como Organizações Regionais de Ordenação das Pescas (OROP), o que será apresentado mais detalhadamente em outra seção.

²⁹ [...] *the progressive development of new methods and techniques contributes to intensified fishing over wide sea areas and in certain cases seriously threatens fisheries with depletion [...].*

³⁰ [...] *there is an urgent need to protect coastal fishery resources from destructive exploitation, having due regard to conditions peculiar to each region and situation and to the special rights and equities of the coastal State and of any other State which may have established a legitimate interest therein [...].*

³¹ [...] *the Government of the United States regards it as proper to establish conservation zones in those areas of the high seas contiguous to the coasts of the United States wherein fishing activities have been or in the future may be developed and maintained on a substantial scale [...].*

³² *Where such activities have been or shall hereafter be legitimately developed and maintained jointly by nationals of the United States and nationals of other States, explicitly bounded conservation zones may be established under agreements between the United States and such other States; and all fishing activities in such zones shall be subject to regulation and control as provided in such agreements.*

Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a sociedade internacional experimentou um avanço do direito no sentido de se compor as demandas e os interesses dos Estados de uma forma pacífica, de modo que a destruição e a perda de vidas humanas experimentadas nas duas guerras mundiais não viessem a se repetir no futuro. Passou-se a adotar e fortalecer o modelo de governança que, embora ainda seja pautado no respeito à soberania dos Estados, adotou as organizações e fóruns internacionais como instrumentos de composição de interesses, em que a cooperação interestatal, a observância ao direito e os meios pacíficos de solução de controvérsias passaram a ser a regra. Foi com base nesse mesmo modelo que se desenvolveram os princípios que regem o direito do mar, os quais estão inseridos na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM)³³ e que serão discutidos a seguir.

3.1.2 A liberdade de pesca, a boa-fé e o abuso de direito

No que diz respeito à gestão e ao aproveitamento dos recursos naturais marinhos no alto-mar, incluindo a pesca, a CNUDM reflete o pensamento que predominava nas relações internacionais à época de sua elaboração. No alto-mar, a liberdade é a regra e a intervenção nas atividades de um navio, inclusive na navegação, só pode ocorrer pelo Estado de bandeira (MELLO, 2001, p. 40). Assim, a Convenção estabelece em seu texto que o “alto-mar é aberto a todos os Estados” e que isso inclui “a liberdade de pesca”, inclusive para os Estados sem litoral (ONU, 1982, Art. 87, tradução nossa). Essa liberdade é reafirmada e estendida aos nacionais dos Estados membros no art. 116 da CNUDM, mas com a ressalva de que o direito à pesca em alto-mar deve ser exercido em observância aos tratados internacionais dos quais o Estado seja parte e sem prejuízo dos direitos e interesses dos Estados costeiros.

A liberdade de pesca, segundo Mello (2001, p. 74), deve ser entendida à luz do Art. 300 da CNUDM, segundo o qual, “os Estados-parte devem cumprir de boa-fé as obrigações contraídas” por meio da Convenção. Trata-se da adoção de um princípio universal do direito. É por meio da boa-fé que se garante a verdade e a lealdade existentes por trás de qualquer ato

³³ O preâmbulo da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar deixa isso claro ao afirmar que: “Acreditando que a codificação e o desenvolvimento progressivo do direito do mar, alcançado nesta Convenção, contribuirá para o fortalecimento da paz, da segurança, da cooperação e das relações amistosas entre todas as nações, em conformidade com os princípios da justiça e dos direitos iguais, e promoverá os avanços sociais e econômicos de todos os povos do mundo, de acordo com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas, como firmado na Carta” (Tradução nossa).

Believing that the codification and progressive development of the law of the sea achieved in this Convention will contribute to the strengthening of peace, security, cooperation, and friendly relations among all nations in conformity with the principles of justice and equal rights and will promote the economic and social advancement of all peoples of the world, in accordance with the Purposes and Principles of the United Nations as set forth in the Charter.

jurídico. Ao adotar tal princípio, a Convenção traz para seu bojo o necessário arcabouço moral sem o qual nenhuma comunidade política se sustenta (MELLO, 2001, p. 75).

Seguindo na análise do Art. 300 da CNUDM, vale ressaltar que ele estabelece aos Estados membros a obrigação de exercerem “seus direitos, jurisdições e liberdades” sem prejudicar outros Estados membros e em observância da devida diligência com relação a direitos, jurisdições e liberdades dos demais Estados. Isto é, sem incorrer em abuso de direito. Trata esse dispositivo de evitar o exercício abusivo de uma prerrogativa concedida pelo direito internacional, incorrendo assim o Estado membro em um ilícito internacional (MELLO, 2001, p. 76).

Com relação à teoria do abuso de direito, vale aqui replicar os ensinamentos do Professor Celso Mello, segundo o qual, “trata-se de uma tendência moderna do direito”, em que a sociedade internacional buscou adotar o princípio, segundo o qual, “deve evitar-se que o interesse geral viole o interesse particular”. Trata-se, portanto, de um valor que deve ser juridicamente tutelado, a fim de garantir a responsabilização daquele que incorre em ilícito, inclusive na esfera internacional (MELLO, 2001, p. 77-79).

Em que pese a pouca adesão que os princípios da boa-fé e do abuso de direito têm encontrado nas cortes internacionais (MELLO, 2001, p. 78-79), a CNUDM insiste em atribuir ao Estado infrator a responsabilidade que a infração cometida requer. O Art. 235 da Convenção estabelece a obrigação dos Estados de zelarem pelo cumprimento dos compromissos assumidos junto à sociedade internacional, naquilo que diz respeito à preservação do meio ambiente marinho (ONU, 1982). Não há dúvidas de que esse artigo também se aplica ao aproveitamento dos recursos vivos como um todo e, mais especificamente, à gestão das pescas. De acordo com Rolim (2014, p. 351), surge desse dispositivo a obrigação de reparar o mal causado a terceiros, reforçando a necessidade da observância da boa-fé e de se evitar o abuso de direito em matéria de governança dos recursos pesqueiros no alto-mar.

É essa tendência moderna do direito que, conjugada a uma abordagem sistêmica e integrativa da gestão das pescas, vem modificando a forma de se interpretar a CNUDM, passando de uma visão *laissez-faire*, promovida pela ideia da liberdade absoluta do alto-mar, para uma visão segundo a qual a comunidade internacional, inclusive os tribunais, deve focar a devida diligência (*due diligence*) relacionada aos direitos de terceiros Estados, principalmente daqueles em desenvolvimento, bem como a necessidade de conservação do bioma marinho, para o benefício de toda a humanidade (VENTURA, 2015, p. 59).

Segundo Ventura (2015, p. 59-60), deve ser buscado um arcabouço legal capaz de resolver os problemas relacionados à conservação e ao aproveitamento dos recursos naturais

vivos, dentro dos diversos espaços marítimos. Isso exige, em matéria de pesca, a superação do modelo segundo o qual os oceanos são divididos em diferentes graus de jurisdição estatal, para a adoção de um novo modelo de governança em que se respeita a interdependência gerada pela conexão e fluidez dos oceanos, a qual já é seguida pela natureza, interligando seus diversos ecossistemas em uma única rede de vida.

3.1.3 A *Cooperação no aproveitamento dos recursos naturais vivos*

A necessidade de cooperação entre os Estados para conservação e gestão do aproveitamento dos recursos naturais vivos se replica em diversos dispositivos da Convenção, bem como em outros instrumentos afetos ao tema (MILLER; SLICER; SABOURENKOV, 2014, p. 79). No que diz respeito à CNUDM, essa necessidade vem em forma de obrigação, ficando estabelecido que “todos os Estados têm o dever” de cooperar com outros Estados para o estabelecimento de medidas de “conservação dos recursos naturais vivos no alto-mar”(ONU, 1982, Art. 117). Essa cooperação pode ocorrer de forma direta ou por meio de uma OROP, quando “seus nacionais explorarem recursos naturais idênticos, ou recursos naturais diferentes em uma mesma área” (ONU, 1982, Art. 118).

Dessa forma, o Estado interessado na captura de espécies transzonais³⁴ no alto-mar deve firmar acordo com o Estado costeiro afetado, naquilo que diz respeito ao aproveitamento e à gestão desses cardumes (ONU, 1982, Art. 63). O mesmo deve ocorrer quando a pesca em determinada região do alto-mar pode vir a prejudicar as medidas de conservação adotadas na ZEE e a gestão dos cardumes de espécies altamente migratórias³⁵ (ONU, 1982, Art. 64), impactando assim o interesse de outros Estados. De acordo com Bergin (2000, p. 155), esses dois dispositivos refletem o reconhecimento por parte dos Estados membros de que as espécies transzonais e as altamente migratórias merecem atenção especial, no sentido de serem geridas por meio de uma abordagem ampla e integrada.

Na visão de Miller, Slicer e Sabourenkov (2014, p. 76-77), a preocupação da Convenção em promover instrumentos de cooperação entre os Estados pesqueiros e os Estados costeiros vem da necessidade de garantir o não esvaziamento dos direitos destes últimos, principalmente naquilo que diz respeito à sua prerrogativa de aproveitamento dos recursos naturais vivos dentro

³⁴ Espécies transzonais são aquelas que “ocorrem tanto dentro da zona econômica exclusiva de um país quanto na área do alto-mar adjacente”. Ver FAO. The 1995 United Nations Fish Stocks Agreement. 1995b. Disponível em: <https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/Background%20paper%20on%20UNFSA.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2023.

³⁵ São consideradas espécies altamente migratórias aquelas que “viajam regularmente por longas distâncias, passando tanto pelo alto-mar quanto pelas áreas sob jurisdição dos Estados”. Idem.

da sua ZEE. Conforme o previsto no art. 62 da CNUDM, “o Estado costeiro deve promover a otimização da utilização dos recursos naturais vivos em sua zona econômica exclusiva” (tradução nossa)³⁶.

Busca-se assim uma adesão e um reconhecimento global das medidas adotadas pelo Estado costeiro para a conservação e o gerenciamento dos recursos naturais vivos sob sua jurisdição, garantindo-lhes a eficácia por meio da adoção de medidas no alto-mar consistentes com aquelas adotadas pelo Estado costeiro em sua ZEE (Miller, Slicer e Sabourenkov, 2014, p. 76-77).

Segundo Ventura (2015, p. 57), os problemas de gestão das pescas, principalmente o problema da Pesca INN, “[requerem] respostas integradas e holísticas”. Para tal, as medidas de gestão e conservação dos recursos pesqueiros devem superar as barreiras impostas por um modelo de governança pautado na divisão dos oceanos por espaços marítimos sob diferentes jurisdição e competência. Essa abordagem acaba por dificultar a implementação de medidas de conservação e gestão das pescas quando se trata de espécies transzonais ou altamente migratórias.

Contudo, a CNUDM reflete o conflito de interesses sob o qual foi concebida. Se de um lado ela busca garantir a conservação dos recursos vivos no alto-mar, concitando os Estados a cooperar com essa finalidade, seja diretamente ou por meio de organizações internacionais concebidas para esse fim (ONU, 1982, Arts. 118, 119, 193 e 197), por outro lado, vê no alto-mar uma fonte de riquezas que deve servir para o bem-estar econômico e social de toda a humanidade, principalmente dos países em desenvolvimento, como se pode depreender do Art. 119. Neste a Convenção estabelece que os Estados devem “adotar medidas baseadas nas melhores evidências científicas disponíveis” para a fixação das quotas máximas de captura permitida, sempre tendo que levar em consideração “os fatores econômicos e ambientais, incluindo as necessidades especiais dos Estados em desenvolvimento” (tradução nossa).

A preocupação da CNUDM com o bem-estar econômico e social da humanidade é reflexo daquilo que ficou conhecido como a Nova Ordem Econômica Internacional³⁷ e que influenciou os debates na elaboração da Convenção, sendo materializada no seu Art. 193 (ROLIM, 2014, p. 349), o qual estabelece que: “Os Estados têm o direito soberano de explorar

³⁶ *1. The coastal State shall promote the objective of optimum utilization of the living resources in the exclusive economic zone [...]*

³⁷ A Resolução da Assembleia Geral da ONU nº 3.201, de 1º de maio de 1974, estabeleceu uma Nova Ordem Econômica Internacional, segundo a qual, a sociedade internacional deveria corrigir as disparidades entre Estados, reduzindo as desigualdades econômicas e sociais existentes entre eles. Para tal, pautava-se no respeito à autodeterminação dos povos, à soberania sobre a exploração dos recursos naturais existentes em seus territórios e à liberdade de escolha do modelo econômico a ser adotado pelos países em desenvolvimento.

seus recursos naturais de acordo com suas políticas ambientais e de acordo com seu dever de proteger e preservar o meio ambiente marinho” (tradução nossa).³⁸ Trata-se de expresse reconhecimento do Princípio da Soberania sobre os Recursos Naturais³⁹, o qual, apesar de haver sido concebido dentro de uma visão territorialista, estende-se ao alto-mar por meio da sua natureza desenvolvimentista, voltada à garantia dos direitos econômicos dos países em desenvolvimento.

Corroborando com essa perspectiva, Mello (2001, p. 67) entende que “a liberdade de pesca também contribui para o aspecto econômico da liberdade dos mares”, uma vez que se deve garantir o direito da pesca aos Estados em desenvolvimento, para além do mar territorial. Contudo, Beirão (2015, p. 85), argumentando em sentido contrário, estabelece a existência de um novo “imperativo soberano”, de um novo fator limitador da soberania dos Estados, que restringe o poder do “Leviatã”, figura literária usada por Thomas Hobbes para representar o Estado, em proveito da preservação do meio ambiente. Foi nesse dilema, tentando conciliar as prerrogativas estatais com a necessidade de preservação dos recursos naturais, que ocorreram as discussões para a elaboração do texto da CNUDM.

A CNUDM é conhecida como a norma fundamental do Direito do Mar, contudo, as décadas que se seguiram a sua assinatura foram de intensa regulação dos princípios por ela instituídos. A Convenção forneceu a base legal que sustenta os direitos e as obrigações dos Estados, em cada um dos espaços marítimos nela previstos (PALMA-ROBLES, 2016, p. 140). Entretanto, após a Convenção, surgiram diversos tratados internacionais, códigos de conduta e guias de procedimentos que têm como propósito a operacionalização do texto da Convenção, apontando medidas de ordem prática para sua concretização, bem como tentando superar as distorções impostas pelo modelo de governança *ratione loci*, pautado na divisão do mar em diferentes graus de jurisdição, em vez de uma abordagem *ratione materiae*, mais integrativa e voltada a uma gestão ecossistêmica dos recursos naturais vivos.

Tal qual a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982, o FSA também concita os Estados parte a cooperarem no estabelecimento de uma governança efetiva para o aproveitamento dos recursos naturais vivos no alto-mar, mais especificamente, para a implementação de medidas de conservação e gestão das espécies transzonais e daquelas altamente migratórias. Assim, o Acordo de 1995 estabelece um papel aos Estados costeiros,

³⁸ *States have the sovereign right to exploit their natural resources pursuant to their environmental policies and in accordance with their duty to protect and preserve the marine environment.*

³⁹ A Resolução da Assembleia Geral da ONU n° 3.016, de 18 de dezembro de 1972, reafirma, em seu parágrafo 1º, o direito dos Estados à soberania permanente sobre os recursos naturais existentes em seus territórios, estendendo esse direito às “águas costeiras”, no parágrafo 3º.

concitando-os a buscarem a cooperação com os Estados interessados no aproveitamento desses tipos de cardumes, diretamente ou por meio de organizações regionais. Para tal, suscita a boa-fé dos Estados parte e ressalta a devida consideração para com os direitos e prerrogativas de terceiros Estados (ONU, 1995, Art. 8º, §§ 1º e 2º). Trata-se de uma iniciativa que visa aportar governança a um espaço marítimo deixado “órfão” pela CNUDM de qualquer tipo de jurisdição, demandando uma regulação pautada em princípios e práticas internacionalmente aceitas, naquilo que diz respeito à conservação e à gestão dos recursos naturais vivos no alto-mar.

Para uma integração entre as medidas de conservação estabelecidas além da jurisdição dos Estados e aquelas estabelecidas pelos Estados costeiros em suas respectivas ZEEs, e aprimorando a cooperação interestatal já abordada pelo Acordo de Adesão, o Acordo de 1995 prevê a cooperação entre os Estados costeiros e os Estados interessados no aproveitamento dos recursos naturais vivos no alto-mar, nas áreas adjacentes à ZEE, de forma direta ou por intermédio dos mecanismos de cooperação apropriados, principalmente naquilo que diz respeito às espécies transzonais e às altamente migratórias (ONU, 1995, Art. 7º).

Digno de destaque é o caráter obrigatório da cooperação interestatal em matéria de gestão dos cardumes transzonais e altamente migratórios, uma vez que o Acordo de 1995 prevê o “dever” de os Estados parte cooperarem, elegendo as organizações e os arranjos internacionais como instrumentos facilitadores da cooperação entre Estados costeiros e Estados interessados no aproveitamento dos recursos naturais vivos de determinada região do alto-mar, sendo esses instrumentos obrigatórios onde já vigoram. O dispositivo vai além, estabelecendo a adesão a esses arranjos como uma condição *sine qua non* para a condução de atividades pesqueiras em suas áreas de jurisdição (ONU, 1995, Art. 8º, §§ 3º e 4º).

Não havendo um arranjo internacional previamente estabelecido com esse fim, como é o caso do Atlântico Sul Ocidental, os Estados costeiros e os Estados interessados no aproveitamento dos recursos naturais vivos deverão entrar em entendimento para o estabelecimento de arranjos ou organizações com essa finalidade (ONU, 1995, Art. 8º, § 5º).

Como visto anteriormente, o FSA reafirma a cooperação como elemento fundamental para a exploração sustentável dos recursos pesqueiros em alto-mar, erigindo os instrumentos internacionais conformados para esse fim como a “mola propulsora” e indispensável dessa cooperação. Assim sendo, o Acordo de 1995 estabelece os princípios desses instrumentos, determinando que eles promovam a pesquisa científica na região de interesse, com a finalidade de fornecer subsídios para as medidas de gestão e conservação, sempre pautadas nas características biológicas dos cardumes e dentro de uma visão ecossistêmica, levando em

consideração⁴⁰ as peculiaridades socioeconômicas dos Estados costeiros, bem como dos demais Estados interessados (ONU, 1995, Art. 9º).

Nesse sentido, o Acordo de 1995 busca ampliar a adesão às medidas de conservação e gestão das pescas relacionadas às espécies transzonais e altamente migratórias, no alto-mar, concitando os Estados parte a cooperarem no estabelecimento de fundos de assistência financeira aos países em desenvolvimento que desejem implementar os termos do FSA, principalmente na implantação de novas organizações regionais de ordenação da pesca (ONU, 1995, Art. 26). O acordo busca, assim, reconhecer as peculiaridades dos Estados em desenvolvimento, promovendo ações que visem mitigar a vulnerabilidade desses Estados, gerada pela dependência de pescado para suprir suas necessidades nutricionais, evitar os impactos negativos provocados pela pesca industrial sobre as populações dependentes da pesca artesanal e de subsistência, afastando sempre a transferência aos Estados em desenvolvimento do ônus gerado pelas medidas de conservação (ONU, 1995, Art. 24).

Enquanto os termos do FSA eram discutidos na ONU, na FAO, os Estados membros se reuniam para negociar os termos de um instrumento internacional, não vinculante, com o objetivo de “estabelecer os princípios e os procedimentos para a consolidação da conservação, da gestão e do desenvolvimento de todas as pescas” (FAO, 1995, p. vi, tradução nossa)⁴¹. O instrumento também visa sistematizar um compêndio de boas práticas em matéria de conservação e gestão dos recursos naturais vivos, pautando-se nas necessidades nutricionais, culturais, econômicas e sociais de todos os atores envolvidos com a atividade pesqueira (FAO, 1995, p. 1). Dessa forma, surgia o Código de Conduta para a Pesca Responsável, que será referido neste estudo como Código de Conduta.

Assim, o Código de Conduta foi adotado em 31 de outubro de 1995, no âmbito da 28ª Sessão da Conferência da FAO, e provê um direcionamento da ação dos atores estatais e da indústria pesqueira, no âmbito nacional e internacional, naquilo que diz respeito à “garantia da exploração sustentável dos recursos aquáticos vivos, em harmonia com o ambiente” (FAO, 1995, p. vi, tradução nossa)⁴².

⁴⁰ Trata-se aqui da tradução livre do termo em inglês *due regard*, segundo o qual, os Estados devem limitar seu direito de regular os espaços marítimos sobre os quais exercem algum tipo de jurisdição, em observância a direitos e prerrogativas dos outros Estados. Fundamenta-se na boa fé e constitui um reconhecido instituto do direito internacional. Ver TRIBUNAL ARBITRAL. *Chagos Marine Protected Area* (Ilhas Maurício x Reino Unido) (2015) 162 ILR 1 e FOSTER, Caroline E. *Global Regulatory Standards in Environmental and Health Disputes*. Oxford: Oxford University Press, 2021. p. 90.

⁴¹ [...] *establish principles and standards applicable to the conservation, management and development of all fisheries.*

⁴² [...] *efforts to ensure sustainable exploitation of aquatic living resources in harmony with the environment.*

Embora seja um instrumento não vinculante, o Código de Conduta faz referência a diversos dispositivos constantes de instrumentos internacionais vinculantes, tais como a CNUDM e o Acordo de Adesão de 1993 (FAO, 1995, Art. 1º). Assim, no intento de servir de guia para a elaboração de políticas voltadas à conservação dos recursos naturais, o Código se assenta sobre os mesmos princípios adotados por instrumentos anteriormente elaborados com esse propósito. Dessa forma, o Código de Conduta de 1995 busca apontar as boas práticas na elaboração de medidas de conservação e gestão, sempre se pautando nas melhores evidências científicas disponíveis (FAO, 1995, Art. 12) e dentro de uma perspectiva integrada, em que busca promover medidas por meio da precaução (FAO, 1995, Art. 7º) e levando em consideração todo o ecossistema (FAO, 1995, Art. 6º), bem como as necessidades dos Estados em desenvolvimento (FAO, 1995, Art. 5º).

No âmbito da jurisdição para promoção e execução das medidas de conservação e gestão, o Código de Conduta reconhece a prevalência da jurisdição do Estado de registro no alto-mar (FAO, 1995, Art. 8º) e concita esse Estado a cooperar com outros Estados interessados na pesca, por meio de organizações de gestão das pescas, no nível global, regional e sub-regional, inclusive aquelas estabelecidas em áreas marítimas além da jurisdição de qualquer um deles (FAO, 1995, Arts. 6º e 7º).

De uma forma geral, o Código de Conduta concita todos os Estados a manterem um registro atualizado das autorizações emitidas por eles aos navios de pesca, bem como os orienta na manutenção de um banco de dados estatísticos, regularmente atualizado. Sem distinguir Estados de registro dos Estados costeiros ou do Porto, o Código aponta o dever que todos eles têm de cooperar no estabelecimento de sistemas de monitoramento, controle, vigilância e repressão aos ilícitos relacionados à atividade pesqueira.

O IPOA-IUU concita os Estados, em especial os Estados de registro, a disponibilizarem todas as informações relacionadas a capturas e transbordos realizados por embarcações pesqueiras sob sua bandeira, compartilhando informações como: áreas em que ocorreram, quantidades de pescado e espécies capturadas. Tudo disponibilizado regular e tempestivamente para as “organizações regionais e internacionais, incluindo a FAO, levando em consideração os requerimentos de confidencialidade aplicáveis” (FAO, 2001, p. 14). Como se pode depreender do texto do Plano de Ação, na sua tarefa de orientar a ação estatal no enfrentamento da Pesca INN, o IPOA-IUU se pauta na cooperação internacional por meio de organizações regionais de gestão das pescas, contudo, seu objetivo principal é o de coibir a pesca predatória, trazendo diversas contribuições na garantia da eficácia das medidas de conservação e gestão.

No intuito de atingir seu propósito, o IPOA-IUU sugere um guia aos Estados que decidam por aderi-lo, estabelecendo um caminho a seguir na formulação de políticas e normas que visem ao enfrentamento da Pesca INN. Por objetivo, o instrumento concita os Estados a constituírem seus respectivos Planos de Ação em até três anos após a adesão ao IPOA-IUU (FAO, 2001, § 25).

Para tal, enuncia os princípios a serem observados na preparação e implementação dos planos nacionais. No princípio da “abordagem integrada e abrangente” (FAO, 2001, § 9.3), o instrumento sugere que a Pesca INN deva ser enfrentada por meio da participação de todos os Estados interessados que, de forma coordenada, devem compartilhar as informações coletadas ou constantes em seus bancos de dados. Além disso, o princípio da “abordagem integrada e abrangente” também preconiza que a cooperação entre os Estados deve visar à elaboração de medidas pautadas na obrigação do Estado de registro de exercer sua jurisdição, valendo-se, de forma complementar, de outras jurisdições na adoção de medidas contra a Pesca INN.

Assim, o Estado de registro deve socorrer-se com o Estado costeiro e com o Estado do Porto, de modo a evitar que a Pesca INN encontre apoio em terra (FAO, 2001, p. 5). Busca com isso impedir que os grupos envolvidos nesse tipo de ilícito consigam estabelecer livremente suas redes de comércio e suprimentos (FAO, 2001, p. 5). Esse princípio está estreitamente interligado com o princípio da “participação e coordenação”, que sugere o compartilhamento de informações entre os Estados interessados, por meio de consultas e de ferramentas de coordenação (FAO, 2001, § 9.1).

3.2 Regulamentação e Jurisdição no Aproveitamento dos Recursos Naturais vivos no Alto-mar

Ao analisar a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1982), é possível identificar alguns aspectos que foram adotados pela sociedade internacional como sendo elementos indispensáveis ao aproveitamento sustentável dos recursos naturais vivos em alto-mar. Com relação à pesca nesse espaço marítimo, pode-se depreender do texto da CNUDM a relevância das medidas de conservação dos recursos naturais vivos, de modo a racionalizar as capturas com o intuito de evitar a extinção dos cardumes, principalmente daquelas espécies transzonais ou altamente migratórias, com alto valor comercial.

A exploração sustentável dos recursos pesqueiros diz respeito a aquilo que a comunidade internacional entende como sendo uma das metas a serem atingidas, a fim de se viabilizar um desenvolvimento econômico e social sustentável, e em proveito de toda a humanidade. Foi com essa finalidade que a ONU, por meio da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável,

erigiu o uso sustentável e a conservação dos recursos marinhos como sendo um dos objetivos (Objetivo 14)⁴³ estabelecidos para a promoção do desenvolvimento sustentável (*Sustainable Development Goals - SDG*) (ONU, 2015, p. 23-24). Dentro desse objetivo, foram traçadas dez metas que contribuem para o seu atingimento, entre elas, a meta 14.2, que expressa a necessidade de “proteção e [d]o gerenciamento sustentável dos ecossistemas marinhos e costeiros”⁴⁴ (ONU, 2015, p. 23, grifo nosso), e a meta 14.4, que estabelece a regulamentação das capturas baseada em dados científicos, bem como o fim da sobrepesca e das práticas predatórias, tal qual a Pesca INN, de modo a permitir a regeneração dos cardumes a níveis que possibilitem sua exploração sustentável (ONU, 2015, p. 24)⁴⁵. Além dessas metas, o Objetivo 14 também aponta para a necessidade de se proibir os subsídios que promovam a sobrepesca e a sobrecapacidade dos navios empenhados na atividade pesqueira industrial, bem como concita os Estados membros a se absterem de prover subsídios que contribuam para a Pesca INN, ou de criarem novos tipos de subsídios para a atividade pesqueira⁴⁶ (ONU, 2015, p. 24, item 14.6).

Ainda que não sejam dotados de força vinculante, os SDG contêm diretrizes para a conservação e gestão dos recursos naturais marinhos vivos. Assim sendo, exercem influência sobre as resoluções emanadas no âmbito das OROPs, uma vez que estas são as instituições centrais na consecução das metas definidas, contribuindo assim para o atingimento do Objetivo 14 como um todo, principalmente no que diz respeito à exploração dos recursos naturais vivos no alto-mar (HAAS et al., 2020, p. 5). Além disso, os esforços para a consecução dos SDG são impactados pela prática da Pesca INN, uma vez que os ilícitos a ela atribuídos têm impacto negativo, direta ou indiretamente, na promoção do bem-estar econômico e social das populações costeiras, o que acaba por minar as tentativas de se garantir a exploração sustentável dos recursos naturais marinhos (WARIKANDWA, 2023, p. 5).

Segundo Mello (2001, p. 79-81), a liberdade de pesca em alto-mar deve ser entendida, geralmente, como uma proibição, uma vez que seu exercício deve se sujeitar às necessidades de conservação do meio ambiente marinho. Foi reconhecendo a prevalência da preservação ambiental sobre o direito de aproveitamento dos recursos naturais vivos no alto-mar, que a Organização para a Alimentação e Agricultura da ONU, a FAO, debruçou-se sobre o tema,

⁴³ *Goal 14 - Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development.*

⁴⁴ 14.2 – [...] *sustainably manage and protect marine and coastal ecosystems* [...]

⁴⁵ 14.4 – [...] *effectively regulate harvesting and end overfishing, illegal, unreported and unregulated fishing and destructive fishing practices and implement science-based management plans, in order to restore fish stocks in the shortest time feasible, at least to levels that can produce maximum sustainable yield as determined by their biological characteristics.*

⁴⁶ 14.6 – [...] *prohibit certain forms of fisheries subsidies which contribute to overcapacity and overfishing, eliminate subsidies that contribute to illegal, unreported and unregulated fishing and refrain from introducing new such subsidies* [...]

concitando os Estados membros a promoverem os arranjos internacionais que tenham por finalidade a observância às medidas de conservação e gestão dos recursos naturais vivos ou a aderirem a eles (FAO, 1993, p. 1). Assim, por iniciativa da FAO, surge o Acordo para a Promoção da Adesão às Medidas Internacionais de Conservação e Gestão pelos Navios de Pesca no Alto-mar, de 1993, ou apenas Acordo de Adesão, como ficou conhecido e como será referido neste estudo.

3.2.1 *A prevalência da jurisdição do Estado de registro*

O Acordo de Adesão de 1993 busca reforçar a responsabilidade do Estado de registro das embarcações pesqueiras, exigindo que esses Estados garantam que os navios sob suas bandeiras não se envolvam em atividades que possam minar a eficácia das medidas internacionais de conservação e gestão⁴⁷ dos recursos naturais vivos (FAO, 1993, Art. III, § 1º). Além disso, reforça a excepcionalidade da liberdade de pesca em alto-mar, quando estabelece que nenhum Estado membro deve permitir que os navios sob sua jurisdição pratiquem a pesca em alto-mar sem que tenham recebido uma autorização prévia para tal (FAO, 1993, Art. III, § 2º).

Segundo Vicuña (2003, p. 227), essa iniciativa tornou-se necessária a partir da constatação de que a adesão às medidas de conservação, em matéria de pesca em alto-mar, adquire “uma certa dimensão de dificuldade”, tendo em vista que, nesse espaço marítimo, as normas tradicionais relacionadas à jurisdição do Estado de bandeira estão inter-relacionadas com a jurisdição e as prerrogativas das OROPs, bem como com os interesses dos Estados costeiros. Sendo assim, cumpre reforçar o papel do Estado de bandeira, de modo a garantir a adesão às medidas de conservação e gestão por parte dos seus navios, além de promover ações que envolvam as organizações internacionais e os Estados costeiros nesse processo (VICUÑA, 2003, p. 227-228).

Ao conceder o registro a um navio de pesca, o Estado deve assegurar-se da manutenção de um vínculo genuíno com essa embarcação, de modo a ser capaz de exercer uma efetiva fiscalização sobre suas atividades pesqueiras (FAO, 1993, Art. III, § 3º), inclusive, exigindo que todo navio registrado sob sua bandeira ostente as marcas necessárias para sua pronta identificação, quando engajado em atividades pesqueiras no alto-mar (FAO, 1993, Art. III, §

⁴⁷ Segundo o Acordo de Adesão de 1993, Art. I, entende-se por “medidas internacionais de conservação e gestão”, aquelas medidas adotadas pelas organizações de âmbito global, regional ou sub-regional, ou por tratados ou por outros acordos internacionais, que têm por finalidade promover a conservação e a gestão do aproveitamento de uma ou mais espécies marinhas.

6º). Além disso, cabe ao Estado de bandeira a manutenção de um registro atualizado com os dados das embarcações de pesca autorizados a realizar esse tipo de atividade sob sua jurisdição (FAO, 1993, Art. IV).

Ainda no intuito de ressaltar a responsabilidade do Estado de registro, o Acordo estabelece que esse exija das embarcações sob sua bandeira o envio regular e atualizado das informações relacionadas às operações de pesca, principalmente os locais em que essas operações ocorreram, as quantidades e os tipos de espécies capturadas, bem como os portos visitados e as quantidades de pescado descarregadas nesses portos (FAO, 1993, Art. III, § 7º).

Além de promover a fiscalização do Estado de registro sobre os navios que arvoram sua bandeira, o Acordo de Adesão também visa à promoção da cooperação internacional em matéria de pesca no alto-mar, incentivando a celebração de acordos internacionais com a finalidade de viabilizar o compartilhamento de informações a respeito de navios envolvidos em atividades que atentem contra as medidas de conservação e gestão em vigor (FAO, 1993, Art. V, § 1º)⁴⁸. Para tal, o Acordo de Adesão prevê um amplo esquema de troca de informações, no qual os Estados parte se comprometem a disponibilizar à FAO os seus bancos de dados com as características das embarcações pesqueiras registradas sob sua bandeira (FAO, 1993, Art. VI, § 1º), bem como as licenças para pesca e os registros de embarcações cancelados por infrações relacionadas ao Acordo (FAO, 1993, Art. VI, § 5º), devendo, ainda, notificar à Organização toda e qualquer informação relacionada às atividades dos navios pesqueiros que venham a atentar contra a efetividade das medidas internacionais de conservação e gestão dos recursos naturais vivos (FAO, 1993, Art. VI, § 8º). Por outro lado, a FAO se compromete a disseminar essas informações aos demais Estados parte e às OROPs, quando por elas solicitadas (FAO, 1993, Art. VI, § § 4º e 10).

Como forma de ampliar o nível de cooperação no que diz respeito às medidas internacionais de conservação e gestão dos recursos naturais vivos, o Acordo de Adesão prevê ainda a assistência aos países em desenvolvimento, por meio da FAO, ou por intermédio de outras organizações internacionais (FAO, 1993, Art. VII), além de incentivar os Estados que não aderiram ao Acordo a garantirem que os navios sob suas bandeiras não atentem contra as medidas de conservação estabelecidas (FAO, 1993, Art. VIII).

⁴⁸ Os dados das embarcações infratoras devem ser compartilhados, de modo a constituírem as listas de navios engajados na Pesca INN. Tal medida tem como objetivo a formação de um cadastro a ser utilizado pelos Estados interessados, bem como pelas OROPs que assim o decidirem, para a concessão ou o cancelamento de autorizações de pesca em suas respectivas jurisdições ou competências. Ver VICUÑA, 2003, p. 229.

Ainda que o Acordo de Adesão tenha um papel relevante na promoção da efetividade das medidas de conservação e gestão por meio da cooperação e da jurisdição do Estado de registro, o instrumento adotou alguns conceitos vagos que acabaram por restringir seu alcance. Assim, ao definir “navio pesqueiro”⁴⁹ (FAO, 1993, Art. I), o Acordo não esclarece se estão aí incluídos os navios de transporte e apoio às operações pesqueiras, como os navios de reabastecimento. Além do mais, ao permitir que os Estados de registro restrinjam sua obrigatoriedade às embarcações com mais de 24 metros de comprimento (FAO, 1993, Art. II, § 2º), o instrumento abre uma exceção que vem sendo utilizada por diversos Estados e que acaba por minar a efetividade das medidas de conservação e gestão dos recursos naturais vivos (VICUÑA, 2003, p. 230).

Em 8 de setembro de 1995, a sociedade internacional, reunida na Assembleia Geral da ONU, aprovou a Resolução A/CONF.164/37, por meio da qual promulga o Acordo para a Implementação dos Dispositivos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 10 de dezembro de 1982 Relativos à Conservação e à Gestão dos Cardumes de Peixes Transzonais e Altamente Migratórios, o *Fish Stocks Agreement* (FSA), aqui também referido como Acordo de 1995. Tal acordo tem como objetivos aprimorar a observância das medidas internacionais de conservação e gestão pelos navios de pesca no alto-mar e coordenar os esforços a serem empreendidos pelos Estados de bandeira, costeiros e do porto, principalmente naquilo que diz respeito à conservação e ao aproveitamento das espécies transzonais e altamente migratórias (ONU, 1995, Art. 2º) nos espaços marítimos além da jurisdição dos Estados (ONU, 1995, Art. 3º).

Segundo Mello (2001, p. 227), remetendo-se ao que prevê o Art. 92 da CNUDM⁵⁰, “os navios em alto-mar encontram-se sujeitos à jurisdição do Estado cujo pavilhão arvoram”. Nessa mesma direção, o Acordo de 1995 estabelece, replicando o Acordo de Adesão de 1993, que os Estados de registro devem garantir que os navios sob sua bandeira observem as medidas de conservação e gestão dos recursos naturais vivos impostas por organizações regionais, devendo abster-se de práticas que venham a minar a efetividade dessas medidas. Além disso, o FSA

⁴⁹ Acordo de Adesão, Art. I, (a). Navio pesqueiro significa qualquer navio usado ou que se pretenda usar para o propósito da exploração comercial dos recursos marinhos vivos, incluindo navios-mãe e qualquer outro navio diretamente engajado nas operações de pesca (tradução nossa).

“*Fishing vessel*” means any vessel use or intended for use for the purposes of the commercial exploitation of living marine resources, including mother ships and any other vessels directly engaged in such fisheries operations.

⁵⁰ CNUDM, Art. 92. Os navios devem navegar sob a Bandeira de um único Estado e, salvo em casos excepcionais expressamente previstos por tratados internacionais ou nesta Convenção, devem estar sujeitos a sua exclusiva jurisdição (tradução nossa).

Ships shall sail under the flag of one State only and, save in exceptional cases expressly provided for in international treaties or in this Convention, shall be subject to its exclusive jurisdiction on the high seas.

reforça a necessidade de autorização por parte do Estado de registro para a pesca em alto-mar e inova ao estabelecer a necessidade de marcas que permitam identificar tanto os navios, quanto seus equipamentos de pesca. Outra inovação é o incentivo aos Estados de registro para que promovam a regulação do transbordo no alto-mar, de modo a garantir a eficácia das medidas de conservação em vigor (ONU, 1995, Art. 18).

Nesse mesmo sentido, e reforçando a jurisdição primária do Estado de registro, também se manifestou a Declaração de Roma de 2005, na qual os Estados participantes da Conferência concitaram os Estados interessados na atividade pesqueira a eliminarem a prática da “bandeira de conveniência”, exigindo dos Estados de registro a observância do princípio do “vínculo genuíno”, conforme o determinado na CNUDM, Art. 91⁵¹. Tal medida visa a fortalecer a jurisdição do Estado de registro sobre os navios que ostentem suas bandeiras, bem como facilitar a fiscalização e exigência do cumprimento das medidas de conservação e gestão das pescas (FAO, 2005, p. 3).

Com relação ao Código de Conduta para a Pesca Responsável, de 1995, o instrumento chama atenção ao dever de os Estados agirem para a garantia dos padrões de saúde e segurança adotados pelos navios engajados na pesca (FAO, 1995, Art. 8º). No que tange aos padrões de segurança e salubridade a bordo dos navios, o Código de Conduta estabelece o dever que os Estados têm de exigir que os navios sob suas bandeiras conduzam as atividades pesqueiras com a devida observância das normas da Organização Marítima Internacional (IMO), a respeito da operação segura dos navios no mar, das regras de organização do tráfico marítimo e da proteção do ambiente marinho, prevenindo o dano causado pela perda de aparelhos de pesca. Ainda na mesma linha, o Código destaca a necessidade de se promover a pesquisa científica com o objetivo de aferir os impactos ambientais e sociais causados pela perda de aparelhos de pesca, tanto na biodiversidade quanto nas comunidades costeiras (FAO, 1995, Art. 8º).

Um aspecto que diferencia o Código de Conduta dos demais instrumentos internacionais voltados à gestão e ao aproveitamento das pescas é a ênfase que este dá à proteção do meio ambiente como um todo, assim, além da seleção adequada dos equipamentos de pesca a serem utilizados, o Código também prevê a otimização do consumo de energia por parte dos navios, a prevenção da poluição marinha pela descarga de resíduos e a proteção da atmosfera pela não

⁵¹ CNUDM, Art 91, 1. Todos os Estados devem fixar as condições para a concessão de sua nacionalidade aos navios, para o registro dos navios em seu território e para o direito de flamular sua bandeira. Os navios têm a nacionalidade do Estado da Bandeira a qual estão autorizados a flamular. Deve haver um vínculo genuíno entre o Estado e o navio (tradução nossa).

Every State shall fix the conditions for the grant of its nationality to ships, for the registration of ships in its territory, and for the right to fly its flag. Ships have the nationality of the State whose flag they are entitled to fly. There must exist a genuine link between the State and the ship.

utilização de clorofluorcarbonetos e hidroclorofluorcarbonetos nos sistemas de refrigeração das embarcações. Também prevê a necessidade de adoção de padrões sustentáveis de construção de portos, recifes artificiais para a finalidade da pesca e da piscicultura e locais de descarga para navios pesqueiros, além de orientar os Estados parte a adotarem os regulamentos da IMO no que diz respeito ao tratamento e à destinação de estruturas *offshore* (FAO, 1995, Art. 8º).

A ênfase que o Código de Conduta provê à proteção do meio ambiente deixa claro o fundamento que norteia o enfrentamento à Pesca INN, que é a conservação dos recursos naturais vivos marinhos. Essa perspectiva alcança os mecanismos internacionais de gestão das pescas, os quais, pela força de sua natureza normativa, devem priorizar a preservação do meio ambiente marinho, em detrimento dos interesses econômicos da pesca industrial. Nesse mesmo sentido se posiciona Amaral (AMARAL, 2022, p. 267) a respeito das OROPs, ao afirmar que,

enquanto institutos voltados diretamente à proteção das espécies marinhas, objeto das atividades pesqueiras, com o fito de preservar a gestão sustentável do bioma em que as referidas atividades se desenvolvem, as Comissões de Pesca têm papel imprescindível para a preservação ambiental (AMARAL, 2021, p. 267).

3.2.2 A gestão dos recursos marinhos vivos e as ações de Monitoramento, Controle e Vigilância

Para a consecução dos seus objetivos, o FSA adota, como princípio, a utilização das melhores evidências científicas disponíveis, o que permite o acompanhamento das populações dos cardumes, fornecendo subsídios para o estabelecimento de medidas preventivas que permitam a manutenção e a restauração dessas populações em níveis que possibilitem seu recompletamento, por meio de uma abordagem precaucional, sempre levando em consideração os aspectos econômicos e ambientais, principalmente aqueles relacionados aos Estados em desenvolvimento (ONU, 1995, Art. 5º, alíneas b e c; e Art. 6º, § 3º).

De acordo com Haas *et al.* (2020, p. 5), a qualidade das evidências científicas utilizadas no delineamento e adoção de medidas de conservação e gestão depende da participação integrada de órgãos governamentais e da indústria pesqueira, sendo que esses dados têm implicações diretas na eficácia das medidas a serem adotadas. Além disso, com base nas informações fornecidas, principalmente pela indústria, é possível estabelecer medidas que vão além da gestão e conservação das espécies alvo, impactando também as espécies a elas relacionadas ou delas dependentes. Entretanto, os dados fornecidos pelos Estados às OROPs não sempre chegam tempestivamente ou com todas as informações necessárias, afetando o monitoramento das espécies e, conseqüentemente, a adoção de uma abordagem ecossistêmica e precaucional adequada.

A adoção de uma abordagem precaucional deve balizar os níveis de referência das populações das espécies alvo, de modo a estabelecer níveis populacionais dos cardumes, quotas máximas de captura⁵² e os impactos da pesca nas espécies associadas ou naquelas dependentes da espécie alvo, indicando ainda quais as providências a serem adotadas quando esses níveis forem ultrapassados. Tudo isso por meio da utilização dos melhores dados científicos disponíveis (ONU, 1995, Art. 6º, § 6º).

No caso das pescas em que não haja a disponibilidade de dados científicos suficientes para a determinação dos níveis de reposição das populações dos cardumes, os Estados parte deverão utilizar a cautela para convencionar níveis possíveis de captura, tão logo isso seja possível, e até a existência de dados científicos suficientes que permitam a avaliação do impacto da atividade pesqueira na sustentabilidade em longo prazo, a fim de garantir o “desenvolvimento gradual dessas pescas” (ONU, 1995, Art. 6º, § 6º).

Para a elaboração dessas medidas preventivas, os Estados parte entendem que os atores devem atentar para uma abordagem ecossistêmica do problema, tendo em conta a interdependência dos diversos ecossistemas marinhos, bem como o dano colateral provocado nas espécies dependentes e naquelas associadas à espécie alvo (ONU, 1995, Art. 5º, alíneas d e e). Dessa forma, o Acordo busca superar aquilo que Ventura (2015, p. 59) chamou de “a separação entre o direito e a natureza”, quando os espaços marítimos são divididos em áreas, enquanto o “critério das distâncias ignora as interações ecológicas entre as espécies marinhas e suas condições, tornando-se clara a necessidade do desenvolvimento de uma abordagem ampla para a governança dos largos ecossistemas marinhos”.

Segundo Haas *et al.* (2020, p. 3), as abordagens precaucional e ecossistêmica são elementos fundamentais na gestão moderna dos recursos pesqueiros transzonais e altamente migratórios. Essa importância pode ser constatada pela inserção desses institutos nos instrumentos constitutivos das OROPs criadas após a entrada em vigor do FSA. Além disso, as OROPs vigentes anteriormente ao citado Acordo, têm adaptado seus instrumentos ou interpretado os mesmos em conformidade com ambas as abordagens. Essas abordagens têm impactado, inclusive, na preservação de outras espécies relacionadas aos, ou dependentes dos,

⁵² Os níveis de referência das espécies alvo visam ao estabelecimento de populações mínimas de cardumes de espécies transzonais ou altamente migratórias, em quantidades que permitam a regeneração desses cardumes, garantindo assim o aproveitamento dos recursos naturais no longo prazo. A CNUDM, no seu Art. 61, § 2º, dispõe que “o Estado costeiro, tendo em conta os melhores dados científicos de que disponha, assegurará, por meio de medidas apropriadas de conservação e gestão, que a preservação dos recursos vivos da sua zona econômica exclusiva não seja ameaçada por um excesso de captura. O Estado costeiro e as organizações competentes sub-regionais, regionais ou globais cooperarão, conforme o caso, para tal fim”.

cardumes alvo, uma vez que buscam preservar o ecossistema como um todo (HAAS et al., 2020), p. 4).

Naquilo que preconiza a abordagem ecossistêmica, a gestão dos recursos naturais vivos no alto-mar deve integrar as medidas adotadas pelo Estado costeiro, com fulcro no Art. 61 da CNUDM⁵³, com aquelas estabelecidas para as áreas além da jurisdição desses mesmos Estados, de modo a observar a “unidade biológica” dos ecossistemas marinhos, reconhecendo a existência de uma interdependência entre os as espécies que habitam os diferentes espaços marítimos e mantendo a devida diligência sobre os direitos e as prerrogativas do Estado costeiro, em claro atendimento ao que preconiza o Princípio da Soberania sobre os Recursos Naturais. Para a eficácia desse dispositivo, os Estados costeiros se comprometem a informar, periodicamente, aos Estados interessados, a respeito das medidas de conservação em vigor em suas ZEEs (ONU, 1995, Art. 7º), de modo a publicizar essas medidas, a fim de que sejam observadas por frotas pesqueiras que operam nas áreas adjacentes e cujas práticas podem vir a torná-las ineficazes, uma vez que podem impactar todo o ecossistema, projetando seus efeitos negativos nas áreas marítimas sob a jurisdição dos Estados costeiros.

Os instrumentos internacionais citados pelo FSA buscam promover a “condução responsável das operações pesqueiras”, conduzindo assessoramento científico, estabelecendo procedimentos padronizados para coleta, avaliação e disseminação de dados, inclusive de natureza estatística e, principalmente, estabelecendo mecanismos para o efetivo monitoramento, controle e vigilância (MCV)⁵⁴ das operações pesqueiras, além da repressão aos ilícitos cometidos em função dessas (ONU, 1995, Arts. 10 e 18).

Segundo Palma-Robles (2016, p. 153), o emprego do MCV possui uma característica multidimensional, uma vez que deve ser visto como a utilização integrada de meios terrestres, marítimos e aéreos. Na dimensão marítima, o MCV se vale de navios, tanto de pesca, de pesquisa ou de patrulha que, por meio de instrumentos de detecção e comunicação, exercem uma vigilância efetiva sobre os espaços marítimos, ao mesmo tempo que contribuem para as ações de monitoramento por meio da coleta de dados e para a adesão aos instrumentos de controle, dissuadindo possíveis infratores.

⁵³ Para os fins deste estudo, será adotado o conceito de MCV de Palma-Robles (2016, p. 153), segundo o qual, o monitoramento consiste na função de aferir as características das operações pesqueiras conduzidas, incluindo os tipos e as quantidades de pescado, bem como os rendimentos financeiros obtidos nessas operações. No que diz respeito ao controle, este é o conjunto normativo sob o qual as operações pesqueiras devem ser conduzidas. Com relação à vigilância, esta pode ser entendida como “grau e tipos de observação” que são requeridos para a manutenção da eficácia das normas impostas à atividade pesqueira.

⁵⁴ Ver FAO, 2001, p. 7.

Ao se exercer o MCV nos espaços marítimos, mais especificamente a vigilância, busca-se incrementar aquilo que se conhece como Consciência Situacional Marítima (CSM), o que vem a ser “a efetiva compreensão de tudo que está associado ao meio marinho e que pode causar impacto na defesa, na segurança, na economia e no meio ambiente” (FONSECA, 2016, p. 15). Na busca de uma CSM acurada, os Estados, diretamente ou por meio de arranjos regionais, conduzem programas de inspeções no mar, embarcam observadores para o acompanhamento das atividades pesqueiras, usam os dados disponibilizados pelos Sistemas Automáticos de Informações (AIS) instalados nas embarcações, além de instituírem sistemas próprios de monitoramento de navios (*Vessels Monitoring Systems - VMS*) nos espaços marítimos sob suas jurisdições.

Nas palavras de Palma-Robles (2016, p. 153), quando a operação dos VMS são pré-requisito para a autorização da pesca em alto-mar, estes fornecem às agências de monitoramento informações precisas a respeito de localização, velocidade e identificação das embarcações empenhadas em operações de pesca suspeitas.

No que diz respeito à dimensão aérea do MCV, esta é exercida por meio do emprego de aeronaves e satélites de vigilância, o que lhe atribui uma característica eminentemente tecnológica, englobando todos esses meios na identificação de atividades suspeitas e de operações de pesca não autorizadas (PALMA-ROBLES, 2016, p.153).

Todas as dimensões do MCV devem ser integradas em terra, onde são instaladas as bases de operações e onde ficam as instalações voltadas à integração de todos os dados coletados, bem como os centros de coordenação e controle das atividades e dos recursos disponíveis. A adequada destinação de recursos humanos e materiais, combinada com a coordenação dos esforços empreendidos nas três dimensões do MCV, contribui decisivamente para uma resposta adequada, tanto nas áreas sob jurisdição dos Estados, quanto naquelas áreas do alto-mar regidas por instrumentos internacionais de cooperação em matéria de aproveitamento dos recursos naturais vivos (PALMA-ROBLES, 2016, p.153).

É fato que o FSA é um instrumento vinculante, com o qual a sociedade internacional buscou consolidar as boas práticas em matéria de gestão dos recursos naturais vivos no alto-mar. Assim sendo, o Acordo de 1995 constitui um dos pilares da regulamentação do aproveitamento dos recursos naturais vivos em áreas além da jurisdição dos Estados, mas sempre com a devida observância dos deveres e prerrogativas destes. Nesse sentido, o Acordo de 1995 buscou englobar os Estados de registro, os Estados costeiros, os Estados do Porto e as organizações regionais em uma divisão de tarefas que, quando postas em prática, resultam em um compêndio de medidas, em diferentes níveis de jurisdição, mas convergindo para a

consecução de um mesmo objetivo, que é a gestão e o aproveitamento sustentável das pescas em todos os espaços marítimos.

Assim sendo, o Art. 23 do Acordo de 1995 estabelece que os Estados do porto “têm o direito e o dever de adotar medidas” que tenham como objetivo aumentar a efetividade das medidas de conservação e gestão adotadas no nível global, regional ou sub-regional. Para tal, deverão inspecionar as licenças, os equipamentos de pesca e o pescado existente no interior das embarcações que se encontrarem sob suas jurisdições. Além disso, o FSA busca contribuir para a eficácia das medidas de conservação em alto-mar, concitando as autoridades portuárias a não permitirem a descarga e o transbordo de pescado obtido de forma irregular (ONU, 1995, Art. 23).

As medidas previstas pelo FSA para a concretização de um MCV eficaz foram reforçadas posteriormente pelo Plano Internacional de Ação para Prevenir, Deter e Eliminar a Pesca INN (IPOA-IUU). Assim, o Plano reafirma a necessidade da instalação e operação de VMS (FAO, 2001, § 24.3) por parte dos navios pesqueiros, de programas de observadores embarcados em navios devidamente credenciados para tal, e da constituição de uma estrutura capaz de consolidar, registrar e disseminar os dados relacionados à prática da Pesca INN, inclusive os dados referentes aos navios suspeitos de tal prática (FAO, 2001, p. 8). Além disso, o Plano, de natureza não vinculante (FAO, 2001, p. iii), ainda orienta os Estados a cooperarem em matéria de treinamento para os agentes envolvidos nas operações de MCV (FAO, 2001, § 24) e os concita a participar de acordos que visam ao estabelecimento de programas de abordagem e inspeções no mar, sempre em conformidade com o direito internacional e somente em relação às embarcações dos Estados parte desses acordos (FAO, 2001, § 24.4).

Ao enunciar o princípio da “conservação”, o IPOA-IUU estabelece que as medidas de combate à pesca predatória devem atentar para o aproveitamento sustentável dos recursos naturais marinhos, garantindo a exploração desses em longo prazo (FAO, 2001, § 9.4). Ao mesmo tempo, o instrumento sugere aos Estados que, na “implementação por fases”, dos planos nacionais de combate à Pesca INN, os Estados estabeleçam a adoção das medidas de enfrentamento, nas fases iniciais, começando de pronto as ações para prevenir, deter e eliminar a Pesca INN (FAO, 2001, § 9.2).

O Plano de Ação também propugna por um processo “transparente” de tomada de decisão (FAO, 2001, p.5). Assim, ao estabelecer o princípio da “transparência”, o IPOA-IUU invoca um dos dispositivos do Código de Conduta para a Pesca Responsável, de 1995, o qual já previa, em seu parágrafo 6.13, que “os Estados devem, na medida do permitido pelas leis e regulamentos nacionais, garantir que o processo de tomada de decisão seja transparente e que

alcance soluções tempestivas para os assuntos relevantes” (FAO, 2001, § 9.5). Dessa forma, busca-se facilitar a participação do maior número de atores possível nos processos de tomada de decisão relacionados à gestão das pescas e à mitigação das ameaças.

No intuito de ampliar a legitimidade das ações dos planos de enfrentamento da Pesca INN, o IPOA-IUU adota o princípio da “não discriminação”, segundo o qual, “os planos de ação devem ser desenvolvidos e aplicados sem incorrerem em discriminação de direito ou de fato” (FAO, 2001, § 9.6) contra qualquer Estado. Busca-se aqui que os planos adotem a equidade como parâmetro, dispensando tratamento igualitário a todos os navios, de todos os Estados, sem dificultar a nenhum deles o exercício da atividade pesqueira, ou aplicar-lhes sanções, apenas baseando-se na nacionalidade do Estado de bandeira.

O caráter de *soft law*⁵⁵ atribuído ao IPOA-IUU poderia drenar a eficácia dos seus dispositivos. Contudo, visando garantir a efetividade das medidas de preservação e gestão dos recursos pesqueiros nas áreas além da jurisdição dos Estados, o IPOA-IUU, no seu parágrafo 15, faz alusão à CNUDM, destacando que os Estados cujas embarcações pratiquem a pesca em alto-mar, em áreas não cobertas pela jurisdição de uma organização regional de ordenação da pesca, devem honrar os compromissos assumidos como signatários da CNUDM e observar o previsto na Parte VII dessa Convenção⁵⁶ (FAO, 2001, § 15).

Nesse mesmo escopo e com a finalidade de evitar a prática das bandeiras de conveniência, o IPOA-IUU concita os Estados a desestimularem seus nacionais a registrarem suas embarcações em Estados que não cumpram seu papel de Estado de registro (FAO, 2001, § 19).

No intuito de “sair das palavras e passar para a ação” (FAO, 2005, p. 1) naquilo que diz respeito ao enfrentamento da Pesca INN, a FAO promoveu uma Conferência Ministerial, em 12 de março de 2005, na cidade de Roma. Desse encontro saiu a Declaração de Roma de 2005 sobre Pesca INN, em que foi exposta a relação entre a supercapacidade das frotas pesqueiras e esse tipo de ilícito, por meio do incentivo econômico propiciado por alguns Estados (FAO, 2005, p. 1). Segundo Miller *et al.* (2014, p.73), esses incentivos econômicos fazem com que os lucros provenientes da prática da Pesca INN superem os riscos de uma possível detenção, bem como os ônus impostos pelas sanções e multas. Principalmente, ao utilizarem estratégias de

⁵⁵ Segundo Armstrong, Farrell e Lambert (2012, p. 27), *soft law* diz respeito a um vasto grupo de instrumentos internacionais que, apesar de não vinculantes, têm algumas consequências legais, tais como: as Resoluções da Assembleia Geral, os Códigos de Conduta, as *Joint Communiqués* e as Declarações de uma forma geral.

⁵⁶ A Parte VII da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar diz respeito aos deveres e às prerrogativas do Estado no alto-mar.

despistamento, como o transbordo no mar, que acaba encobrindo a prática ilícita e evitando qualquer sanção dela decorrente.

Seguindo a mesma tendência dos instrumentos anteriores, a Declaração reafirma a importância das práticas relacionadas ao MCV, principalmente naquilo que diz respeito à manutenção de uma CSM, essencialmente por meio dos VMS e por meio da implementação de um registro global de embarcações pesqueiras. Além disso, o instrumento reforça a responsabilidade dos Estados de registro na fiscalização dessas embarcações, a cooperação internacional por meio das OROPs⁵⁷ e a atenção especial que os Estados em desenvolvimento requerem nessa matéria, inclusive com a constituição de programas de assessoria e treino, bem como o fornecimento da respectiva assistência financeira e técnica (FAO, 2005, p. 2 e 4).

A declaração aprofunda ainda a questão da construção de uma consciência situacional marítima acurada, concitando os Estados de registro a exigirem a instalação de VMS dos navios sob suas bandeiras, quando da concessão de licenças para operar em alto-mar. Ainda nessa direção, o documento aponta para a necessidade de as OROPs facilitarem o intercâmbio e registro em banco de dados das informações providas por meio de VMS e por meio dos programas de observadores embarcados. Demonstrando a importância de uma CSM acurada para o enfrentamento da Pesca INN, a Declaração concita ainda todos os Estados a incentivarem as embarcações sob suas bandeiras a informar as atividades suspeitas de Pesca INN, quando observadas (FAO, 2005, p. 3).

A Declaração de Roma de 2005 teve tanta ênfase na importância de uma CSM acurada para o enfrentamento da Pesca INN que seus participantes concordaram em concitar a todos os Estados para que promovam a pesquisa científica e cooperem com essa finalidade, inclusive, por meio da transferência de tecnologia, com o intuito de desenvolver os VMS, bem como os sistemas e técnicas de sensoriamento remoto e localização por satélite, a fim de se aprimorar a vigilância para o enfrentamento da Pesca INN (FAO, 2005, p. 4).

No que diz respeito à jurisdição dos Estados costeiros e do porto, a Declaração de Roma concita-os, bem como as OROPs, onde estas existirem, e os Estados de registro, a normatizarem a prática do transbordo em suas respectivas jurisdições, evitando assim que este seja utilizado como forma de dissimular o pescado capturado irregularmente (FAO, 2005, p. 3).

⁵⁷ A Declaração de Roma de 2005 registra a concordância entre os participantes de que há a necessidade de se fortalecer a constituição e operação das OROPs, tendo em vista o fato de serem estas “efetivas na prevenção, dissuasão e eliminação da Pesca INN”. Ver FAO, 2005, p. 3.

3.3 A Eficácia dos Arranjos Internacionais para a Gestão dos Recursos Naturais Vivos no Alto-Mar: a vinculação às medidas de conservação e a repressão à Pesca INN

Conforme abordado anteriormente, existe uma gama de instrumentos internacionais voltados à gestão e ao aproveitamento dos recursos naturais vivos e, direta ou indiretamente, ao enfrentamento da Pesca INN. Embora esses instrumentos propugnem por uma cooperação ampla, eles apresentam poucos ou nenhum mecanismo para a garantia de sua eficácia. Segundo Warner (2000, p.180), o desenvolvimento de procedimentos padronizados para a garantia da eficácia dos instrumentos internacionais voltados ao enfrentamento da Pesca INN, bem como uma divisão equânime das responsabilidades entre os atores empenhados, é essencial para a implementação efetiva dos regimes do alto-mar, principalmente naquilo que diz respeito ao monitoramento, ao controle e à vigilância eficazes.

A garantia da eficácia dos instrumentos internacionais voltados à conservação e à gestão dos recursos naturais vivos, no alto-mar, passa obrigatoriamente por dois itinerários: o primeiro requer a cooperação dos atores interessados, principalmente por meio da adesão a esses instrumentos, enquanto o segundo passa necessariamente pela constituição de uma arquitetura institucional voltada para a repressão da Pesca INN, quando se reúnem, em um esforço coordenado, os meios materiais e financeiros, os agentes estatais, a indústria pesqueira e as organizações sociais. Ainda de acordo com Warner (2000, p. 182), a eficácia dos regimes internacionais aplicáveis ao alto-mar depende de uma combinação da fiscalização, por parte do Estado de bandeira, das embarcações sobre as quais possui jurisdição, e das OROPs, com capacidade para monitorar a adesão a seus regimes.

Com relação à adesão aos instrumentos internacionais de enfrentamento da Pesca INN, as obrigações que deles decorrem são oponíveis apenas para os Estados que tenham consentido formalmente a vinculação de suas ações àquilo que preconizam os tratados (ROSELLO, 2021, p. 25). Esse é o efeito do princípio do *pacta tertiis nec procent nec prosunt* ou, simplesmente, princípio do *pacta tertiis*.

Segundo Serdy (2017, p. 346), “o princípio do *pacta tertiis* é, por natureza, um obstáculo ao sucesso das medidas para regular a pesca internacional que está sujeita a tratados, ou mais frequentemente, a decisões tomadas no âmbito de tais tratados, às quais os Estados parte estão vinculados”. Tal constatação decorre do fato de que as embarcações empenhadas em atividades pesqueiras, registradas em Estados não signatários desses acordos, acabam por prejudicar as medidas de conservação e gestão em vigor, uma vez que as ações de fiscalização e repressão, por parte dos seus respectivos Estados de registro, não estão vinculadas ao que preconizam

esses tratados, deixando essas embarcações livres para exercerem a prerrogativa da liberdade de pesca no alto-mar.

Uma vez aceitos os termos de um tratado, este necessita ser observado pelas partes signatárias. Esse grau de observância obrigatória é conhecido como vinculação. Portanto, a vinculação é o que Amerasinghe (1997, p. 230) afirmou ser o elemento ou a percepção da sociedade internacional, pela qual os tratados são “fontes de justiça” e têm que ser obedecidos, sob pena de atentarem contra a integridade do sistema legal internacional. Ainda segundo esse autor, a não observância dos tratados assumidos gera uma ruptura no sistema internacional, acarretando uma sensação de “falta de justiça” (AMERASINGHE, 1997, p. 231).

O aproveitamento sustentável dos recursos naturais vivos exige, em diversas ocasiões, a restrição da liberdade da pesca em alto-mar, com o objetivo de recuperar as populações de espécies superexploradas. Além disso, algumas OROPs impõem regras restritivas para a entrada de novos membros, uma vez que a aceitação destes incorre em redução das quotas de pescado cientificamente fixadas e anualmente distribuídas entre os Estados parte. Assim, o problema com o qual se defronta a sociedade internacional é o de como persuadir os Estados a renunciar à liberdade da pesca, isto é, a vincular suas ações aos tratados existentes nessa matéria, em proveito de uma norma, amplamente aceita, que defina quem pode vetar a pesca em alto-mar e por quais motivos, ou seja, o que é ou não é justo. “Sem esse exercício transparente, um objetivo legítimo corre o risco de ser desacreditado ao ser alcançado por meio de um atalho ilegítimo que desconsideraria a regra *pacta tertiis*” (SERDY, 2017, p. 357).

A importância da adesão às regras de limitação da liberdade da pesca foi expressamente reconhecida pelo Acordo de Nova Iorque de 1995, que, em sua Parte IX, concita os Estados signatários a “incentivar os Estados não signatários a aderirem aos termos do tratado”, bem como a adotarem as normas e os regulamentos a ele relacionados. A coerção remete ao segundo itinerário da garantia da eficácia das medidas de gestão e conservação dos recursos pesqueiros no alto-mar: a arquitetura institucional voltada para a repressão da Pesca INN. Nessa arquitetura torna-se necessária a adoção de medidas coercitivas que estejam alinhadas com as normas e as práticas internacionalmente aceitas, inclusive naquilo que diz respeito ao poder vinculante dessas medidas. Dessa forma, as medidas de repressão só podem ser direcionadas aos atores que estejam obrigados a agir por força de algum tratado ao qual tenham voluntariamente se vinculado.

Contudo, essa vinculação deve ser vista sistematicamente, à luz do direito do mar. Isso significa que, por exemplo, se um Estado não é parte do Acordo de Nova Iorque de 1995, e não se lhe aplicam as medidas de repressão nele previstas, por força do *pacta tertiis*, não quer dizer

que ele possa permitir que as embarcações sob sua bandeira pratiquem a pesca predatória, uma vez que esse mesmo Estado está vinculado a agir com o devido dever de cuidado naquilo que diz respeito aos direitos e prerrogativas dos demais Estados, conforme preconiza a CNUDM, mais notadamente o Art. 116, alíneas “a” e “b”⁵⁸, e o Art. 300⁵⁹.

Além de oponíveis apenas aos Estados contratantes, de acordo com Warikandwa (2023, p. 14), para que sejam efetivas, as ações de coerção que visam à garantia da eficácia das medidas de conservação e gestão das pescas devem atender a critérios de proporcionalidade ao dano que se pretende evitar; de equidade, tratando situações análogas com o mesmo rigor; de transparência, de modo que a comunidade internacional entenda perfeitamente as razões motivadoras das medidas impostas; e direcionadas ao infrator cujas atividades ocasionaram ou podem ocasionar o dano que se pretende evitar. Além disso, as medidas coercitivas devem ter como propósitos a prevenção do dano e a formação de uma cultura de adesão voluntária entre os atores envolvidos, bem como um caráter pedagógico que evite infrações futuras e a compensação por parte dos responsáveis dos prejuízos causados (WARIKANDWA, 2023, p. 14).

Conforme discutido anteriormente, a jurisdição do Estado de bandeira é a jurisdição primária no alto-mar, inclusive para os efeitos de repressão à Pesca INN. Desse modo, o Acordo de Adesão de 1993, visando coibir a prática do “reembandeiramento” para evitar os efeitos das sanções previamente impostas, estabelece, em seu Art. III, parágrafo 5º, que nenhum Estado parte deve autorizar a praticar a pesca em alto-mar, qualquer navio pesqueiro, previamente registrado no território de outro Estado parte e que tenha infringido medidas de conservação e gestão dos recursos naturais vivos, a não ser que já tenha expirado o período de suspensão previamente imposto e que esse navio não tenha tido nenhuma licença suspensa nos últimos três anos.

Com a finalidade de garantir a eficácia dos instrumentos internacionais, o Acordo de Adesão também concita os Estados de registro a incorporarem as medidas de conservação e gestão no alto-mar aos seus respectivos ordenamentos jurídicos, inclusive prevendo sanções

⁵⁸ CNUDM, Art. 116, alínea b. Todos os Estados têm o direito de seus nacionais engajarem na pesca em alto-mar, sujeita a: (a) suas obrigações perante os tratados; (b) os direitos e deveres, bem como os interesses dos Estados costeiros [...] (tradução nossa).

All States have the right for their nationals to engage in fishing on the high seas subject to: (a) their treaty obligations; (b) the rights and duties as well as the interests of coastal States [...].

⁵⁹ CNUDM, Art. 300. Os Estados parte devem cumprir de boa-fé as obrigações assumidas nesta Convenção e devem exercer os direitos, jurisdição e liberdades reconhecidas nesta Convenção de modo que não constituam em abuso de direito (tradução nossa).

States Parties shall fulfil in good faith the obligations assumed under this Convention and shall exercise the rights, jurisdiction and freedoms recognized in this Convention in a manner which would not constitute an abuse of right.

para o caso de descumprimento dessas medidas. No caso de a embarcação incorrer em alguma infração considerada grave, o Acordo de 1993 prevê a cominação das sanções de recusa, suspensão ou cancelamento da autorização para pesca em alto-mar (FAO, 1993, Art. V, § 8º).

Segundo Vicuña (2003, p. 229), as medidas de repressão previstas no Acordo de Adesão de 1993 dizem respeito à obrigação dos Estados parte de adotarem as providências necessárias para que as embarcações, arvorando seus pavilhões, não atentem contra a eficácia das medidas de conservação e gestão em vigor. Trata-se de uma obrigação que é reiterada por outros instrumentos internacionais com a mesma finalidade, tal qual o Acordo de 1995.

Com relação ao Acordo de 1995, este, de forma vanguardista, incorporou em seu texto dispositivos que buscam integrar os esforços empreendidos pelos Estados de registro, Estados costeiros e Estados do porto na garantia da eficácia das medidas de conservação e gestão dos recursos naturais, mais especificamente, das espécies transzonais e as altamente migratórias (VICUÑA, 2003, p. 234). Assim, em seu Art. 10, alínea h, o Acordo prevê que os Estados parte devem cooperar por meio das OROPs, no intuito de “estabelecer mecanismos apropriados de cooperação para o efetivo monitoramento, controle, vigilância e repressão”. Dessa forma, o FSA introduz a “repressão” como um dos conjuntos de ações fundamentais empreendidas na gestão e na conservação dos recursos naturais vivos, no mesmo nível de relevância daquelas relacionadas ao MCV.

Para a garantia das medidas necessárias à gestão e à conservação das espécies transzonais e daquelas altamente migratórias, o Acordo de 1995 reafirma a autoridade dos Estados de registro, concitando-os a garantir a adesão a essas medidas, por meio da cooperação com as OROPs e como parte delas (ONU, 1995, Art. 19, § 1º). Para tal, os Estados de bandeira devem exigir o cumprimento das medidas de conservação, independentemente do local onde elas ocorram (ONU, 1995, Art. 19, § 1º, alínea a), e impedir, de acordo com sua legislação nacional, as embarcações que tenham cometido “infrações sérias”, sob sua bandeira, de participar de atividades de pesca em alto-mar (ONU, 1995, Art. 19, § 1º, alínea e).

Com relação às “infrações sérias”⁶⁰, Palma-Robles (2016, p. 154) afirma que estas dizem respeito às práticas que atentam contra as medidas regionais de conservação e gestão dos

⁶⁰ O Art. 21, § 11, do Acordo de 1995 estabelece como infrações sérias: pescar sem a devida licença, autorização ou permissão emitida pelo Estado de registro; não manter os registros das capturas de forma precisa e atualizada, ou fazê-lo de modo não condizente com a realidade; pescar em área fechada por ocasião do período de defeso ou fazê-lo de modo inconsistente com a quota estabelecida pela OROP em vigor; pescar cardume de espécie sujeita a defeso ou de pesca proibida; usar rede ou aparelho de pesca proibido; falsificar ou ocultar as marcas de identificação de uma embarcação; ocultar, danificar ou destruir indícios relacionados a uma investigação; praticar uma série de violações as quais, quando juntas, constituem sério atentado às medidas de gestão e conservação; e outras violações estabelecidas pela OROP em vigor.

recursos naturais vivos, as quais podem invocar medidas de repressão mais estritas, tais como a abordagem, a inspeção e a interrupção da atividade pesqueira, inclusive com a condução até um porto para maiores investigações.

No estabelecimento das medidas de repressão, o Estado de registro deverá prever sanções que desestimulem a prática da Pesca INN, tornando-a desvantajosa do ponto de vista social e econômico (ONU, 1995, Art. 19, § 2º). Nesse mesmo sentido, também se manifesta a Declaração de Roma de 2005 sobre a Pesca INN, onde, em seu parágrafo 3º, concita os signatários do documento a adotarem normas em suas legislações nacionais, as quais cominem sanções “de gravidade suficiente para impedir que os infratores obtenham os benefícios oriundos de suas atividades ilegais”. Assim também se manifesta o Código de Conduta para a Pesca Responsável, de 1995, o qual prevê que os Estados que a ele aderirem deverão estabelecer um arcabouço legal apropriado, com um rigor “efetivo, incluindo sanções as quais permitam a recusa, a cassação ou a suspensão de autorizações para a pesca no evento de uma não adesão às medidas de conservação e gestão em vigor” (FAO, 1995, alínea 7.7.2).

No que diz respeito à cooperação internacional, o Acordo de 1995 concita os Estados parte a cooperarem com os Estados de registro na promoção das apurações relacionadas aos ilícitos cometidos por embarcações sob sua bandeira (ONU, 1995, Art. 20, § 2º). Entre as ações estipuladas para esse fim, o instrumento prevê que os Estados parte deverão prestar assistência mútua no intuito de identificarem as embarcações acusadas de estarem engajadas em atividades que ameacem a eficácia das medidas de conservação em vigor (ONU, 1995, Art. 20, § 4º).

Segundo Vicuña (2003, p. 234), o Acordo de 1995 amplia a gama de instrumentos de repressão, em alto-mar, por parte do Estado costeiro, ao prever a possibilidade deste de abordar e inspeção de embarcação estrangeira, sobre a qual recaia fundada suspeita de haver praticado a Pesca INN em águas sob a jurisdição desse mesmo Estado costeiro. Assim, o Art. 20, § 6º, do FSA, aumenta o rigor do direito internacional no que diz respeito à repressão à Pesca INN, reforçando o direito de perseguição do Estado costeiro, sem prejuízo das hipóteses previstas no Art. 111 da CNUDM⁶¹ (VICUÑA, 2003, p. 234). Cabe aqui a ressalva de que tal direito só se materializará mediante a autorização do Estado de registro, conforme o texto do citado Art. 20, § 6º, do Acordo de 1995.

⁶¹ CNUDM, Art. 111. 1. A perseguição de um navio estrangeiro pode ser empreendida quando as autoridades competentes do Estado costeiro tiverem motivos fundados para acreditar que o navio infringiu as suas leis e regulamentos. [...] 2. O direito de perseguição aplica-se, *mutatis mutandis*, às infracções às leis e regulamentos do Estado costeiro aplicáveis, em conformidade com a presente convenção, na zona económica exclusiva ou na plataforma continental [...].

Ao se constatar a violação das medidas de gestão e conservação dos recursos pesqueiros no alto-mar, ou a prática de atividades pesqueiras que atentem contra a eficácia dessas medidas, os Estados membros das OROPs, em cuja jurisdição a atividade ilícita tenha sido executada, têm a prerrogativa de deter as embarcações sob as quais haja indícios suficientes dessa prática, até que o respectivo Estado de registro adote as providências cabíveis (ONU, 1995, Art. 20, § 7º). Digno de nota é o fato de que esse dispositivo, por força do Princípio do *Pacta Tertiis*, só pode ser efetivado contra embarcações cujo Estado de registro também tenha se vinculado voluntariamente às medidas impostas pela OROP em questão.

Como pode ser depreendido do texto anterior, as OROPs desempenham um papel central no Acordo de 1995, principalmente na questão da repressão à Pesca INN no alto-mar, onde as Organizações desse tipo são responsáveis por prover a necessária jurisdição para o enfrentamento ao ilícito. Dessa forma, o Art. 21, § 1º, do FSA estabelece a possibilidade de um inspetor, devidamente credenciado e embarcado em um navio de qualquer Estado membro de uma OROP, abordar outro navio sob a bandeira de um dos Estados parte do Acordo de 1995, com o intuito de inspecionar a embarcação abordada e garantir a adesão às medidas de conservação e gestão das pescas implementadas no âmbito da Organização Regional. Ressalta-se ainda o fato de que o Acordo de 1995 não exige que a embarcação inspecionada esteja sob o registro de um Estado membro da OROP, bastando que ele seja parte do FSA, para que a abordagem e a inspeção ocorram em conformidade com o Princípio do *Pacta Tertiis*.

Segundo Rayfuse (RAYFUSE, 2003, p. 217-218), a possibilidade prevista no Art. 21 do FSA, onde um navio inspetor tem autoridade para abordar e inspecionar um navio pesqueiro que se encontre sob a bandeira de outro Estado, trata-se de verdadeira exceção ao princípio da primazia da jurisdição do Estado de registro no alto-mar, possibilitando, inclusive, que estados costeiros atuem em proveito da conservação dos cardumes de pescado transzonais e altamente migratórios que podem ser impactados pela prática da pesca predatória nas adjacências de suas ZEE.

Com relação aos procedimentos para a abordagem e inspeção de navios nas áreas sob jurisdição das OROPs, o Art. 21, § 4º, do FSA prevê que os Estados de registro devem informar aos Estados interessados, diretamente, ou via a respectiva OROP, quais são as embarcações sob sua bandeira autorizadas a pescar na área sob a jurisdição dessa Organização Regional. Deverão ainda, segundo esse mesmo dispositivo, informar qual o modelo de credenciamento seguido

para a identificação dos seus agentes inspetores, bem como exibir claros sinais identificadores dos navios empregados para a abordagem e inspeção⁶².

Em respeito à jurisdição do Estado de registro no alto-mar, ao constatar indícios de prática da Pesca INN em algum dos navios inspecionados, o Estado inspetor deverá salvaguardar as provas da prática do ilícito, informando imediatamente a ocorrência ao Estado de bandeira do navio inspecionado (ONU, 1995, Art. 21, § 5º). Ao receber a notificação, o Estado de registro pode adotar uma das seguintes opções: resguardar sua prerrogativa de Estado de bandeira, investigando e, quando constatada a prática do ilícito, aplicando as sanções cabíveis, o que deverá ser prontamente informado ao Estado inspetor; ou autorizar que o Estado inspetor investigue (ONU, 1995, Art. 21, § 6º).

No caso de o Estado de registro autorizar a investigação por parte do Estado inspetor, este deverá, após concluído o procedimento investigativo, informar ao Estado de bandeira os resultados da investigação. Após isso, o Estado de bandeira poderá exercer sua prerrogativa de aplicar as sanções à embarcação infratora ou autorizar ao Estado inspetor que o faça (ONU, 1995, Art. 21, § 7º).

Quando, durante uma abordagem e inspeção, houver claros indícios do cometimento de uma “infração séria” e o Estado de registro se omitir em responder à notificação do Estado inspetor, ou se omitir a investigar a embarcação suspeita, ou, ainda, a aplicar-lhe a devida sanção, o Estado inspetor poderá conduzir a embarcação infratora ao “porto apropriado mais próximo”, onde poderá proceder às averiguações necessárias, inclusive com a participação do Estado do porto e do Estado de registro, caso assim o desejem. Para tal, o Estado inspetor deverá, prontamente, informar ao Estado de registro para qual porto a embarcação será conduzida (ONU, 1995, Art. 21, § 8º).

Em todo caso, o Estado inspetor deverá informar à OROP em cuja jurisdição ocorreu o ilícito e ao Estado de registro da embarcação infratora todas as providências adotadas com relação à investigação, bem como referentes à aplicação de sanções, quando for o caso (ONU, 1995, Art. 21, § 9º). Ainda no que tange às sanções, estas deverão ser proporcionais ao dano

⁶² Com relação aos “sinais identificadores”, estes fazem parte, segundo a FAO, do conjunto de “poderosas ferramentas para combater a Pesca INN”. Trata-se de um conjunto de instrumentos de adesão voluntária, os quais visam proporcionar procedimentos padronizados para a melhora da performance dos Estados de registro (*Voluntary Guidelines for Flag State Performance – VG-FSP*), para a marcação e identificação de aparelhos de pesca (*Voluntary Guidelines on the Marking of Fishing Gear – VG-MFG*), e para a implementação de esquemas de registro e documentação das capturas (*Voluntary Guidelines for Catch Documentation Schemes – VG-CDS*). Ver FAO. *Voluntary Guidelines for Flag State Performance – VG-FSP*. 2015. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/i4577t/i4577t.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2023; FAO. *Voluntary Guidelines on the Marking of Fishing Gear – VG-MFG*. 2019. Disponível em: <<https://www.fao.org/documents/card/en/c/CA3546T/>>. Acesso em: 23 jul. 2023; e FAO. *Voluntary Guidelines for Catch Documentation Schemes – VG-CDS*. 2017. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/i8076e/i8076e.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2023.

causado pela atividade ilícita, além de ser razoáveis e condizentes com as normas e o costume internacionais. Contudo, deve-se sempre atentar para o fato de que são requisitos a existência de uma inércia do Estado de registro no que diz respeito ao exercício de suas prerrogativas de fiscalizar e responsabilizar as embarcações sob sua bandeira, seja por não poder ou não querer cooperar com o Estado inspetor, bem como a exigência de a abordagem ocorrer sob a jurisdição de uma organização regional de conservação e gestão das pescas, em navio cuja nacionalidade seja de um Estado parte do FSA (RAYFUSE, 2003, p. 2017-2018). Caso contrário e havendo comprovado excesso por parte dos inspetores, o Estado que os credenciou será responsabilizado pelos danos e perdas causados (ONU, 1995, Art. 21, § § 16 e 18).

Além da previsão de procedimentos por parte dos Estados de registro e dos Estados-membros das OROPs, os quais visam à garantia da eficácia das medidas de conservação e gestão, o Acordo de 1995 também prevê atribuições ao Estado do porto com o mesmo objetivo. Dessa forma, o Art. 23, do FSA, estabelece que é um dever e uma prerrogativa do Estado do porto⁶³ promover a eficácia das medidas de conservação e gestão estabelecidas no âmbito das OROPs (ONU, 1995, Art. 23, § 1º). Para tal, deverão inspecionar a documentação, os equipamentos de pesca e as capturas trazidas aos seus portos e terminais (ONU, 1995, Art. 23, § 2º). Além disso, o Estado do porto deve adotar normas que proíbam o desembarque e o transbordo das capturas que tenham sido obtidas por meio da transgressão às medidas de conservação e gestão das pescas em alto-mar (ONU, 1995, Art. 23, § 3º).

As medidas previstas para o Estado do porto no enfrentamento da Pesca INN são eficientes na medida em que estas suplementam as medidas de garantia da eficácia das regras de conservação e gestão impostas pelos Estados de registro, pelas OROPs e pelos Estados costeiros. Além disso, suprem as deficiências existentes no controle efetivo dos Estados de registro sobre suas embarcações, principalmente na repressão aos esquemas de adoção de bandeiras de conveniência, de reembandeiramento e de transbordo de pescado irregularmente capturado (PALMA-ROBLES, 2016, p. 151).

Corroborando o papel central das OROPs como fontes de jurisdição e competência no enfrentamento da Pesca INN, o Código de Conduta para a Pesca Responsável concita os Estados membros dessas organizações a implementarem as medidas por elas (OROPs) impostas, para impedir que as embarcações, operando sob suas bandeiras, bem como as embarcações registradas em Estados não membros da OROP, venham a conduzir atividades pesqueiras que

⁶³ Sobre os deveres e prerrogativas do Estado do porto, ver FAO. *Agreement on Port State Measures (PSMA)*. 2009. Disponível em: <<https://www.fao.org/port-state-measures/en/>>. Acesso em: 23 jul. 2023.

atentem contra a eficácia das medidas de conservação e gestão impostas por essas organizações (FAO, 1995, alínea 7.7.5).

Para os Estados que se neguem a aderir aos regimes internacionais de ordenação da pesca e cujas embarcações venham a praticar atividades que atentem contra as medidas de conservação, o FSA prevê, em seu Art. 33, § 2º, o compromisso dos Estados parte de adotar medidas de repressão para impedirem a condução dessas atividades por embarcações não signatárias do Acordo de 1995. Tais medidas devem se dar em conformidade com o que dispõe o FSA e em consonância com o direito internacional.

De acordo com o Art. 21, §§ 2º e 3º, do Acordo de 1995, as OROPs devem, no período de dois anos após a entrada em vigor do respectivo acordo, estabelecer os procedimentos para abordagem e inspeção de embarcações suspeitas da prática da Pesca INN, em suas respectivas jurisdições. No caso de estar pendente tal definição de procedimentos, os Estados membros deverão adotar as medidas previstas no Art. 22, do FSA.

Ainda segundo os citados dispositivos do Acordo de 1995, as medidas previstas no Art. 22 deverão também servir de parâmetro para a definição dos procedimentos a serem adotados pelas OROPs (ONU, 1995, Art. 21, § 2º). Assim sendo, os inspetores devidamente credenciados (ONU, 1995, Art. 22, § 1º) deverão dar ciência ao Estado de registro no momento da abordagem (ONU, 1995, Art. 22, alínea b), limitando o uso da força ao estritamente necessário para garantir a segurança dos inspetores (ONU, 1995, Art. 22, alínea f). Além disso, os Estados de registro devem garantir que os mestres das embarcações pesqueiras, sob sua bandeira, aceitem e cooperem com os inspetores, não interferindo na inspeção, permitindo que os inspetores usem os equipamentos da embarcação para se comunicarem com as autoridades do Estado de registro e facilitem o desembarque em segurança da equipe de inspeção (ONU, 1995, Art. 22, § 3º). No caso de recusa de cooperação, o Estado de registro ordenará ao mestre da embarcação para que coopere e, caso este se mantenha reticente, o Estado de registro deverá suspender a autorização da embarcação para pesca em alto-mar, determinando seu imediato regresso ao porto de origem (ONU, 1995, Art. 22, § 4º).

Com relação às medidas de garantia da eficácia das medidas de conservação e gestão dos recursos pesqueiros passíveis de serem adotadas no enfrentamento da Pesca INN, Miller *et al.* (2014, p. 79) apontam um rol de ações já observadas pela prática dos Estados e das OROPs e que se apresentam em conformidade com o que preconiza o direito internacional. Assim, no âmbito dos Estados de registro e das organizações regionais, é possível negar o acesso a autorizações de pesca a embarcações que tenham um histórico de atividades ilícitas, o que também leva à adoção de uma segunda medida, que é a elaboração e divulgação de listas de

embarcações com histórico de práticas atentatórias às medidas de conservação e gestão das pescas. Além dessas medidas, é comum a vinculação da autorização para pesca em alto-mar à instalação de equipamentos de informação de posição das embarcações pesqueiras e de apoio, integradas a sistemas de monitoramento e vigilância (VMS), operados por estações em terra, o que exige cooperação com Estados costeiros.

Outra importante medida é a vigilância dos espaços marítimos e a interceptação de embarcações envolvidas na Pesca INN, conduzida por navios de Estado empenhados em patrulhas navais, desde que embasados por um arcabouço normativo, internacional e nacional, que lhes respalde com a jurisdição necessária para tais operações (MILLER; SLICER; SABOURENKOV, 2014, p. 79). Ainda segundo os autores, a utilização desses navios, apoiados por VMS, permite a adoção de uma série de outras ações de garantia da eficácia das medidas de conservação e gestão em vigor. Essas ações envolvem avisos verbais, notificações por escrito aos mestres e aos Estados de registro das embarcações infratoras, envio de protestos às representações diplomáticas e troca de informações, principalmente aquelas que podem constituir provas em futuros processos administrativos ou judiciais em face dos responsáveis pelas infrações.

De acordo com Warner (2000, p. 186), as forças navais costumam ser convocadas para esse tipo de patrulhamento em alto-mar, uma vez que possuem navios e aeronaves capazes de operar em longas distâncias da costa, bem como possuem pessoal treinado para a condução de abordagens, inclusive com o emprego da força, com o objetivo de conduzirem inspeções e, se necessário, apreensões. Esses tipos de navios são considerados como um “meio de dissuasão mais poderoso do que navios civis de agências de segurança”, contudo, enfrentam o obstáculo existente em alguns países onde a legislação não permite o emprego de marinhas militares contra embarcações de pesca sob a mesma bandeira. Além disso, as forças navais, tanto as marinhas de guerra como as guardas costeiras, possuem a característica de se manterem operando por longos períodos no mar, longe da costa e de suas bases, atribuindo-lhes uma capacidade de permanência que, quando associada com sistemas de detecção e comunicações, inclusive satelitais, permite uma integração com agências de fiscalização em terra, bem como com aeronaves, aumentando a eficácia no enfrentamento aos ilícitos no mar.

Portanto, Warner (2000, p. 187) sugere que um regime amplo de jurisdição, para além da jurisdição dos Estados costeiros, deve conter dispositivos que contemplem a constituição de forças de segurança marítima regionais. Outra sugestão é apresentada por Palma-Robles (2016, p. 147), segundo a qual as prerrogativas do Estado costeiro na Zona Contígua têm sido fundamentais na repressão à Pesca INN, uma vez que operações multiagências conduzidas por

representantes do fisco e de órgãos ambientais ligados à pesca têm sido usadas com sucesso nesse espaço marítimo, possibilitando abordagem, fiscalização e apresamento das embarcações envolvidas na prática de ilícitos. Agências de controle de imigração também têm se envolvido nessas operações, deportando estrangeiros tripulantes de embarcações empenhadas na Pesca INN.

Conforme o exposto nesta seção, existe uma gama de instrumentos internacionais voltados ao enfrentamento da Pesca INN no alto-mar. Contudo, a adoção de critérios de jurisdição *ratione loci* por parte da sociedade internacional, gerando assim a ausência de jurisdição dos Estados sobre os espaços marítimos além das 200 milhas náuticas, associada à prevalência da jurisdição do Estado de registro da embarcação, quando estas estão operando no alto-mar, acaba por obstaculizar a implementação efetiva dos princípios e das normas que visam à gestão sustentável dos recursos naturais vivos nesse espaço marítimo. Some-se a isso a observância ao princípio *pacta tertiis*, que impede a vinculação da atuação dos navios cuja nacionalidade é atribuída por Estados que não aderiram aos instrumentos internacionais celebrados com a finalidade de promover medidas de preservação e gestão dos recursos naturais vivos no alto-mar, sempre em consonância com os princípios erigidos pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, instrumento legítimo para a regulação dessa matéria.

3.4 Da Necessidade de se Limitar as Subvenções às Atividades Pesqueiras em Águas Distantes

As “subvenções prejudiciais”, como são conhecidos os subsídios à pesca em águas distantes, são definidas como sendo qualquer incentivo econômico ou financeiro que interfira na relação entre o custo e o benefício da atividade pesqueira, aumentando artificialmente as receitas ou reduzindo os custos da pesca (SKERRITT; RASHID, 2021, p. 3). Para manter as operações de sua frota pesqueira em águas distantes, a China, por exemplo, provê subsídios a essa atividade na ordem de 5,9 bilhões de dólares por ano, segundo dados de 2018 (OCEANA, 2021). Ainda segundo Oceana (2021), essas subvenções são realizadas em forma de isenções fiscais às operações pesqueiras e como subvenções nos preços do combustível das embarcações empregadas nessas operações. Assim, a frota chega a receber subvenções equivalentes a um valor entre 20% e 40% de sua produção, demonstrando que a atividade pesqueira não seria rentável sem esses incentivos (OCEANA, 2021 e WEIS, 2023). Segundo Skerritt e Rashid (2021, p. 4), em 2018, os Estados que mais forneceram subsídios a suas frotas de pesca em águas distantes foram: China, Coreia do Sul, Espanha, EUA, Indonésia, Japão, Noruega, Rússia, Tailândia e Taiwan.

A prática de subsidiar a pesca industrial em águas distantes acaba por incentivar o aumento do esforço de pesca nas ZEEs de outros países e no alto-mar. Isso pode ocorrer por meio de acordos bilaterais, conforme as normas de algum organismo regional de ordenação da pesca ou, até mesmo, pela prática da Pesca INN. É comum que Estados em desenvolvimento garantam o acesso das frotas de pesca em águas distantes a suas ZEEs, no intuito de obterem recursos financeiros em moedas mais fortes, aliviando assim suas dívidas externas (SKERRITT; RASHID, 2021, p. 5). Contudo, esses Estados em desenvolvimento não veem suas necessidades de recursos pesqueiros atendidas pelos Estados que subsidiam esse tipo de atividade, fazendo com que o ônus da sobrepesca seja transferido a eles (Estados anfitriões) e ao alto-mar (OCEANA, 2021; SONG; FABINYI; BARCLAY, 2023).

Outro objetivo das subvenções, é o uso geopolítico das frotas pesqueiras de águas distantes, no qual, as empresas estatais pesqueiras chinesas têm suas atividades subsidiadas no intuito de servirem aos objetivos geopolíticos da “grande estratégia” do seu Estado de registro. Dessa forma, empresa e Estado operam em simbiose, onde o Estado resguarda os interesses da empresa, enquanto esta serve aos objetivos geopolíticos do Estado Chinês (SONG; FABINYI; BARCLAY, 2023, p. 411). Esse tipo de atividade pode ser especialmente encontrado em áreas com governança regional precária e onde o Estado Chinês possui interesses territoriais, como é o caso do Mar do Sul da China (SONG; FABINYI; BARCLAY, 2023, p. 412).

A China mantém o controle de sua frota pesqueira por meio de subsídios, ao mesmo tempo em que busca se estabelecer como um poder marítimo global, participando ativamente das negociações de instrumentos internacionais contra a prática da Pesca INN. Dessa forma, o país tenta assegurar seus interesses domésticos na indústria da pesca em águas distantes, ao mesmo tempo em que se coloca como um ator relevante no cenário internacional. Para tal, a China leva sua influência de poder marítimo global aos fóruns de discussão, a fim de moldar as práticas que são adotadas como permitidas nos instrumentos que regem a atividade pesqueira, de modo a salvaguardar seus interesses geopolíticos e econômicos (SONG; FABINYI; BARCLAY, 2023, p. 414).

Ao mesmo tempo em que busca preservar os interesses de sua indústria pesqueira, a China visa a legitimar o papel de destaque no âmbito internacional que requer para si, alinhando sua política interna aos interesses da comunidade internacional. Dessa forma, a China tem adotado uma política mais estrita no que diz respeito ao seu papel de Estado de registro, retirando a licença para pesca em águas distantes dos mestres e armadores que são flagrados praticando Pesca INN. Em junho de 2020, a China chegou a anunciar que havia proibido a pesca de calamares no Atlântico Sul Ocidental, por duas temporadas, a fim de possibilitar a

recomposição dos níveis populacionais do cardume (SONG; FABINYI; BARCLAY, 2023, p. 414).

O fenômeno da pesca em águas distantes por meio de frotas subvencionadas tem sido observado no Atlântico Sul Ocidental, mais especificamente, na “Milha 201”, onde frotas estrangeiras subvencionadas operam intensivamente na captura de espécies transzonais, gerando um ônus aos Estados costeiros, que têm que arcar com os impactos ambientais, sociais e econômicos negativos, gerados por uma “atividade predatória e descontrolada que requer uma solução urgente” (CÍRCULO DE POLÍTICAS AMBIENTALES, 2023, p. 7, tradução nossa). Foi reconhecendo os efeitos nocivos dos subsídios às operações pesqueiras em águas distantes que a Organização Mundial do Comércio (OMC) se reuniu, em junho de 2022, em Genebra, para aprovar o texto do Acordo sobre Subvenções à Pesca, que tem como propósito “proibir certas formas de subsídios à pesca que contribuem para a sobrecapacidade e para a sobrepesca, e eliminar os subsídios que contribuem para a Pesca INN”⁶⁴ (OMC, 2022, p. 1). Para tal, o Acordo, em seu § 3.1, estabelece que nenhum Estado membro deve “prover ou manter qualquer subsídio a navio ou operador engajado nas ou apoiando as atividades relacionadas à Pesca INN”⁶⁵ (OMC, 2022, p. 4).

Para determinar se um navio está ou não engajado em atividades relacionadas à Pesca INN ou em atividades de apoio a esta, o Acordo estabelece, em seu § 3.2, a necessidade de uma afirmação nesse sentido, devidamente instruída por evidências e comunicações prévias, emitidas por um Estado costeiro, um Estado de registro ou uma OROP, desde que relacionados aos seus respectivos âmbitos de jurisdição ou competência (OMC, 2022, p. 4). Ressalta-se a importância nesse instrumento da equiparação da jurisdição das OROPs às jurisdições do Estado costeiro e do Estado de registro. Com isso, o instrumento reafirma a relevância das OROPs como fonte de jurisdição, dotando-as de legitimidade para invocar os termos do tratado, no sentido de inviabilizar financeiramente as operações pesqueiras daqueles que insistem em não observar as medidas em vigor para conservação e gestão dos recursos pesqueiros.

Por meio do Acordo sobre Subvenções à Pesca, a sociedade internacional também buscou impor um freio à ganância ilimitada da indústria pesqueira, inclusive no alto-mar. Impor limites aos subsídios das frotas de pesca em águas distantes faz com que esse tipo de pesca deixe de ser lucrativa, principalmente para as frotas asiáticas, as quais têm de se deslocar

⁶⁴ [...] *prohibits certain forms of fisheries subsidies that contribute to overcapacity and overfishing and eliminates subsidies that contribute to IUU-fishing.*

⁶⁵ *No Member shall grant or maintain any subsidy to a vessel or operator5 engaged in illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing or fishing related activities in support of IUU fishing.*

grandes distâncias (KOOP, 2024), até as áreas pesqueiras do Atlântico Sul e, principalmente, do Atlântico Sul Ocidental. Com o fim de coibir a sobrepesca nesse espaço marítimo, o Acordo prevê, em seus parágrafos 4.1 e 4.2, que nenhum Estado membro deverá subsidiar a pesca ou atividades de apoio à pesca de espécies reconhecidas como superexploradas por uma OROP com jurisdição ou competência sobre uma determinada área ou espécie, e sempre pautada nas melhores evidências científicas disponíveis (OMC, 2022, p. 5).

Ainda com relação ao alto-mar, e de forma inovadora, o Acordo prevê proteção aos espaços marítimos além da jurisdição dos Estados e onde não haja uma OROP constituída para a gestão dos recursos pesqueiros, tal qual o que ocorre no alto-mar do Atlântico Sul Ocidental. Assim, seu parágrafo 5.1 estabelece que “nenhum Estado membro deve prover ou manter subsídios para a pesca ou para atividades relacionadas a ela, fora da jurisdição de um Estado costeiro membro, ou de um Estado costeiro não membro, e fora da competência de uma OROP”⁶⁶ (OMC, 2022, p. 5, tradução nossa). Dessarte, os Estados costeiros do espaço marítimo em estudo acabam por receber da sociedade internacional uma forma de fortalecerem o enfrentamento da Pesca INN na região, uma vez que se trata de um instrumento com o qual podem contar para a garantia da eficácia das medidas de gestão das pescas, principalmente das atividades relacionadas à pesca de espécies transzonais e de espécies altamente migratórias.

Embora a eliminação dos subsídios às atividades relacionadas com a Pesca INN seja um importante passo na repressão a esse ilícito, o Acordo celebrado no âmbito da OMC ainda carece de adesão para se tornar efetivo. Com apenas 17 Estados membros⁶⁷ até o momento, o instrumento não possui nenhum dos três Estados costeiros do Atlântico Sul Ocidental entre os seus signatários, embora já tenha recebido a adesão de Estados que possuem grandes frotas pesqueiras de águas distantes, com intensa atividade nesse espaço marítimo, tais como a China e a União Europeia (Espanha).

A Argentina, o Estado mais prejudicado pela pesca industrial conduzida, principalmente, pelas frotas chinesas e espanholas na “Milha 201”, ainda não iniciou o processo de ratificação do Acordo no seu Congresso Nacional (CÍRCULO DE POLÍTICAS AMBIENTALES, 2023, p. 3), portanto, não há a previsão de que se torne um Estado parte em curto prazo. Essa é a mesma situação do Brasil e do Uruguai.

⁶⁶ *No Member shall grant or maintain subsidies provided to fishing or fishing related activities outside of the jurisdiction of a coastal Member or a coastal non-Member and outside the competence of a relevant RFMO/A.*

⁶⁷ São Estados membros até o momento: Belize, Canadá, China, Emirados Árabes Unidos, Estados Unidos da América, Gabão, Hong Kong (China), Ilhas Seicheles, Islândia, Japão, Nova Zelândia, Nigéria, Peru, Singapura, Suíça, Ucrânia, União Europeia.

Ainda que o Brasil não possua, relativamente, uma política de subsídios massivos como aqueles que possuem frotas pesqueiras de águas distantes, por meio da desoneração fiscal, o país subvenciona o combustível náutico para a atividade pesqueira nacional. Por conseguinte, durante as negociações do Acordo sobre Subvenções à Pesca, o Brasil propôs uma redução dos subsídios proporcional aos ganhos com a pesca auferidos pelos Estados, assim, quem produzisse mais teria que implementar uma redução maior no valor aportado como incentivo à atividade pesqueira (ZAMBONI, 2022). Mesmo que essa proposta não tenha sido integralmente aceita, é possível observar os reflexos da perspectiva brasileira nos dispositivos que estabelecem tratamento diferenciado aos Estados em desenvolvimento, como no parágrafo 4.4, que prevê um período de transição de dois anos, a partir da data da entrada em vigor, no qual os Estados em desenvolvimento podem continuar subsidiando a atividade pesqueira, enquanto promovem uma transição ao estabelecido no tratado (OMC, 2022, p. 5).

Com relação ao tratamento especial dado aos Estados em desenvolvimento, este dispositivo acabou servindo de subterfúgio para a manutenção de subsídios por parte da China, uma vez que o país tem se declarado como tal, de modo a não interromper o fornecimento de subvenções a sua frota pesqueira (SONG; FABINYI; BARCLAY, 2023, p. 416).

Em síntese, o Acordo sobre Subvenções à Pesca, de 2022, diz respeito à interrupção de subsídios para quem praticar a pesca ilegal, pescar cardumes em áreas sem medidas de gestão e conservação, e que sofrem sobrepesca, e pescar em alto-mar, onde não há uma OROP constituída (KOOP, 2024), o que vem ao encontro do que ocorre no Atlântico Sul Ocidental. Portanto, a limitação desse tipo de incentivo contribuirá significativamente para a redução dos ganhos auferidos por meio da prática da pesca em águas distantes, muitas vezes associada à Pesca INN, e que, por força do princípio do *Pacta Tertiis*, nem sempre pode ser coibida por meio das ferramentas disponibilizadas pelos instrumentos internacionais aqui apresentados.

3.5 A Teoria Socioeconômica da Adesão às Medidas de Conservação e Gestão das Pescas

Embora existam instrumentos normativos voltados ao enfrentamento da Pesca INN, este ainda carece de medidas a serem adotadas pela sociedade internacional, no sentido de promover a eficácia desses instrumentos. Essa não é uma tarefa fácil, uma vez que muitos instrumentos não possuem caráter vinculante e muitas embarcações envolvidas com a Pesca INN possuem como Estado de registro aqueles que não aderiram aos tratados relacionados ao tema ou não exercem a devida fiscalização sobre sua frota pesqueira.

A Teoria Socioeconômica da Adesão às medidas de conservação e gestão das pescas, referida daqui em diante como Teoria da Adesão, tem suas origens nos estudos de criminologia de Becker (1968), onde, por meio de uma perspectiva econômica, o autor defende que o cometimento ou não de uma infração é fruto de um processo racional onde infratores tendem a pesar a relação custo e benefício antes de decidirem a respeito da prática de um ilícito (KING; SUTINEN, 2010, p. 13). Assim, “uma pessoa comete uma infração se a utilidade esperada excede a utilidade que ela poderia ter usando seu tempo e recursos disponíveis em outras atividades” (BECKER, 1968), p. 176, tradução nossa)⁶⁸. Esse processo consiste em o infrator fazer, mentalmente, o cálculo antecipado das probabilidades dos ganhos auferidos com a ação ilícita, bem como das probabilidades relacionadas a sofrer uma punição. Dessa forma, a “antecipação de uma condenação e de uma punição, reduz a perda gerada por uma infração e aumenta o bem-estar social por desencorajar alguns infratores” (BECKER, 1968, p. 204, tradução nossa)⁶⁹.

No que diz respeito ao estudo da coerção em matéria de legislação pesqueira, Sutinen e Andersen (1985, p. 295) afirmam que, com a entrada em vigor da CNUDM, os Estados costeiros passaram a necessitar de mecanismos coercitivos que visam a garantir os direitos exclusivos⁷⁰ de aproveitamento dos recursos naturais marinhos, concedidos na Convenção, por meio da extensão jurisdicional decorrente da criação do instituto da ZEE. Tal prolongamento da jurisdição estatal reflete a preocupação dos Estados costeiros em evitar o esgotamento dos recursos naturais dos quais dependem, pela “ação de frotas estrangeiras de águas distantes em suas costas” (SUTINEN; ANDERSEN, 1985, p. 296). Assim, além de controlar as atividades domésticas, os Estados costeiros, por meio de medidas legais e coercitivas, também necessitam excluir ou controlar as atividades estrangeiras de exploração dos recursos pesqueiros no interior de suas ZEEs (SUTINEN; ANDERSEN, 1985, p. 296).

A restrição imposta às frotas estrangeiras em benefício dos direitos exclusivos de aproveitamento dos recursos naturais por parte do Estado costeiro deve ser entendida sob dois aspectos: a perspectiva econômica da relação custo e benefício proposta por Becker (1968) e a legitimidade da regulamentação e da autoridade reguladora percebida pelo potencial infrator

⁶⁸ [...] *a person commits an offense if the expected utility to him exceeds the utility he could get by using his time and other resources at other activities [...]*.

⁶⁹ *The anticipation of conviction and punishment reduces the loss from offenses and thus increases social welfare by discouraging some offenders.*

⁷⁰ A expressão “direitos exclusivos de aproveitamento dos recursos naturais marinhos” deve ser entendida de forma ampla, abrangendo não somente a pesca no interior de espaços marítimos nos quais o Estado costeiro tem o “direito exclusivo de aproveitamento”, conforme o preconizado na CNUDM, como também a garantia da conservação das espécies transzonais, cujo esgotamento pode vir a comprometer os “direitos exclusivos de aproveitamento” por parte do Estado costeiro, em sua respectiva ZEE.

(HATCHER et al., 2000, p. 448). Esses aspectos consubstanciam a Teoria da Adesão, segundo a qual, a adesão dos atores às medidas de conservação e gestão dos recursos pesqueiros baseia-se, primordialmente, em uma composição onde se busca aferir a relação custo e benefício econômico decorrente de uma possível transgressão, o que também pode ser obtido por meio de subsídios financeiros; e o aspecto da legitimidade normativa que, associado a fatores como o arcabouço moral, e as pressões sociais e de pares, podem levar à infração ou à observância das medidas de conservação e gestão em vigor (KING; PORTER; PRICE, 2009, p. 352-353).

Com base na Teoria da Adesão, pode-se afirmar que uma combinação entre a degradação do bem-estar econômico e social de uma determinada comunidade pesqueira, associada a medidas restritas de conservação podem levar a um incentivo à prática da Pesca INN (KING; PORTER; PRICE, 2009, p. 353). Da mesma forma, e aplicando a teoria à realidade do Atlântico Sul, a combinação da oferta de incentivos governamentais que reduzem os custos operacionais das frotas de pesca em águas distantes, aumentando assim a margem de lucro destas, associada a uma regulamentação pesqueira sem os mecanismos de coerção necessários, ou à ausência dessa regulamentação, acabam por se conformar como um incentivo às atividades ilícitas. Corroborando essa ideia, Hatcher *et al.* (2000, p. 449) afirmam que a indústria pesqueira sempre buscará maximizar seus ganhos financeiros, enquanto os indivíduos buscam maximizar a utilidade do seu trabalho em termos monetários, dessa forma, esses atores tendem a enxergar a ilegalidade de suas ações apenas em termos de custos envolvidos.

Segundo King e Sutinen (2010, p. 13), para desbalancear a relação custo e benefício em transigir, em favor da adesão às medidas de conservação e gestão, é necessário impor ao pretenso infrator um custo potencial elevado, associado a uma probabilidade de ser detectado e punido também elevada, o suficiente para que remova o incentivo para infringir as normas. Dessa forma, altas probabilidades de detecção e de punição, levam a uma queda dos níveis de transgressão (KING; SUTINEN, 2010, p. 13). Logo, existe uma relação inversa entre a taxa de transgressão das normas e a elevada probabilidade de detecção, ocasionando uma também elevada percepção do prejuízo econômico gerado pela punição que se segue (HATCHER *et al.*, 2000, p. 456). Nesse sentido, para que haja níveis elevados de adesão às medidas de conservação e gestão dos recursos pesqueiros, devem ser instituídos sistemas de coerção, tanto quanto o necessário para que as frotas de pesca em águas distantes cessem de ver a Pesca INN como uma atividade financeiramente viável (HATCHER *et al.*, 2000, p. 459).

Segundo a Teoria da Adesão, o emprego de meios coercitivos é um elemento essencial na garantia da eficácia das medidas de conservação e gestão em vigor, inclusive em regiões onde há um elevado grau de adesão a essas medidas, em decorrência de aspectos morais e

subjetivos. Mesmo nesses regimes, com elevado grau de adesão, há um grupo de indivíduos, ainda que pequeno, de

infratores crônicos, movidos pelas consequências tangíveis imediatas de suas ações. As obrigações morais e a influência social têm pouco ou nenhum efeito sobre seu comportamento. Apenas mudando os incentivos econômicos pela redução do potencial ganho ilícito ou pelo aumento da punição esperada, é que a atividade ilícita pode ser controlada (SUTINEN; KUPERAN, 1999, p. 187, tradução nossa)⁷¹.

É nesse sentido que devem ser dimensionadas as ações de vigilância e repressão voltadas à garantia da eficácia das medidas de conservação e gestão das pescas. Dessa forma, a Teoria da Adesão aponta que, quando aumenta a presença de fatores econômicos que favorecem a prática da Pesca INN, e decai a presença de fatores normativos, regulamentadores da atividade pesqueira, há uma tendência de acréscimo da incidência de atividades ilícitas, exigindo uma maior coerção para que infratores ocasionais não se tornem crônicos,⁷² e para penalizar os infratores crônicos, de modo que as atividades pesqueiras ilícitas não se tornem compensadoras (KING; PORTER; PRICE, 2009, p. 353). Nesse mesmo sentido, Warikandwa (2023, p. 3) afirma que as medidas de coerção devem ser vistas como um instrumento para se buscar uma regulamentação eficaz da atividade pesqueira. Nas palavras do autor, “as medidas de coerção são como a clava que é usada onde não há adesão. Elas permitem de alguma forma a punição, ou algum tipo de consequência, onde alguém falhou em observar as normas pesqueiras”⁷³ (WARIKANDWA, 2023, p. 3, tradução nossa).

Além do aspecto coercitivo, que visa interferir na relação custo e benefício de se aderir ou não a uma norma, o outro pilar sobre o qual se sustenta a observância das medidas de conservação e gestão das pescas é a legitimidade dessas medidas, tanto do ponto de vista material, como em sua perspectiva formal. De acordo com King e Sutinen (2010, p. 8), a legitimidade percebida pela indústria pesqueira influencia no grau de coerção necessário para se garantir a adesão. Segundo os autores, se existe a percepção entre a comunidade alvo de que

⁷¹ [...] *chronic, flagrant violators motivated largely by the direct tangible consequences of their actions. Moral obligation and social influence have little or no effect on their behavior. Only by changing the economic incentives, by reducing the potential illegal gains or by increasing the expected penalty, can their illegal activity be controlled.*

⁷² Para King et al (2019, p. 353), os infratores se dividem em três grandes grupos: os infratores ocasionais, que são aqueles que normalmente observam as medidas de conservação e gestão dos recursos pesqueiros, mas que as infringem quando os custos envolvidos forem superados pelos benefícios da não adesão; já os infratores crônicos, são aqueles cometem infrações frequentes, sempre motivados pelos benefícios econômicos auferidos e que não apresentam restrições morais que limitem sua atuação. Existe ainda um terceiro grupo que são os infratores acidentais, os quais cometem infrações por não compreenderem as medidas impostas ou por razões alheias a vontade deles.

⁷³ [...] *enforcement measures as a tool to regulate the fisheries sector. Enforcement measures are therefore the “stick” that is used where there is non-compliance. This allows for some form of “punishment” or consequence where someone fails to comply with the fisheries laws.*

uma determinada medida de conservação e gestão é legítima, isso gera um aumento na adesão espontânea e, conseqüentemente, uma redução no nível de coerção necessário para promover essa adesão. Nesse mesmo sentido, Hatcher *et al.* (2000, p. 449) afirmam que a adesão às medidas de conservação e gestão das pescas tem sido vista como algo amplamente dependente da legitimidade percebida com relação à autoridade e às normas que esta implementa.

No que diz respeito ao aspecto material da legitimidade das medidas de conservação e gestão das pescas, estas devem ser fundamentadas nas mais recentes evidências científicas disponíveis, bem como em fundamentos econômicos, sociais e ecossistêmicos, sem os quais, os fatores normativos seriam enfraquecidos perante a indústria pesqueira, uma vez que aumentaria as adversidades econômicas que as medidas restritivas impõem, sem o respectivo arcabouço moral provido pela percepção de legitimidade, criando assim, incentivos para a transgressão (KING; SUTINEN, 2010, p. 19).

Para que uma medida de conservação e gestão das pescas atenda ao requisito material da legitimidade, esta deve ter uma finalidade percebida como justa e eficaz para aquilo que se propõe. Assim, a justiça é aferida pela comunidade a qual está direcionada, com base nos benefícios gerados pelos resultados pretendidos. Ao mesmo tempo, a medida imposta deve ser capaz de produzir esses resultados, isto é, deve ser capaz de garantir a conservação dos recursos naturais aos quais se destina, preservando o bem-estar econômico e social das comunidades alvo, no longo prazo (SUTINEN; KUPERAN, 1999), p. 182).

Tendo em vista que as medidas de conservação e gestão das pescas são majoritariamente impostas em termos de restrições às capturas permitidas, seja por quantidade ou tipo de pescado, ou em termos de número ou tipo de navios autorizados, para que essas medidas atinjam seu objetivo, devem ser dotadas de níveis adequados de adesão (HATCHER *et al.*, 2000, p. 448). Para a obtenção dos níveis de adesão requeridos, além do aspecto coercitivo, devem ser levados em consideração os aspectos formais que agregam legitimidade às medidas de conservação e gestão das pescas. Esses aspectos se encontram intrinsecamente relacionados com a autoridade da qual emana a implementação das medidas e como ela é percebida pela indústria pesqueira. Assim, a autoridade para implementação de medidas restritivas visando à conservação e gestão das pescas deve pautar-se naquilo que Sutinen e Kuperan (1999, p. 183) chamaram de “justiça procedimental” que diz respeito à forma como a autoridade competente trata as necessidades e as preocupações daqueles que são afetados pelo processo de normatização. Além disso, a autoridade deve ser capaz de gerar resultados positivos com suas ações, ou seja, deve possuir a habilidade para produzir melhores condições de pesca. Em outros termos, “as pessoas percebem

como legítima e obedecem às instituições que produzem resultados positivos para elas” (SUTINEN; KUPERAN, 1999, p. 182).

É a legitimidade que impulsiona a influência social e a obrigação moral de aderir às medidas de conservação e gestão das pescas, por mais restritivas que estas sejam. Ela causa a adesão voluntária e, portanto, deve ser entendida como um elemento importante na garantia da eficácia das medidas de conservação e gestão das pescas. Para tal, as ações de MCVR devem ser produzidas no âmbito de instituições eivadas de jurisdição e competência para tal, onde o desenho institucional possibilite o desenvolvimento da legitimidade na indústria pesqueira e na comunidade internacional como um todo (SUTINEN; KUPERAN, 1999, p. 187). É nesse sentido que deve ser entendido o papel das OROPs, uma vez que esse foi o modelo de arranjo institucional escolhido pela sociedade internacional para promover as medidas de conservação e gestão dos recursos pesqueiros transzonais e altamente migratórios, nos espaços marítimos além da jurisdição dos Estados costeiros (ONU, 1995, Art. 8º)⁷⁴.

⁷⁴ Art. 8º (1). Os Estados costeiros e os Estados que exercem atividades de pesca no alto-mar devem, em conformidade com a Convenção, buscar a cooperação no que diz respeito às populações de peixes transzonais e às populações de peixes altamente migratórios, quer diretamente, quer através de organizações ou convênios adequados de gestão sub-regional ou regional das pescas, tendo em conta as características específicas da sub-região ou região, a fim de assegurar a conservação e a gestão eficazes das populações desses cardumes (tradução nossa).

Coastal States and States fishing on the high seas shall, in accordance with the Convention, pursue cooperation in relation to straddling fish stocks and highly migratory fish stocks either directly or through appropriate subregional or regional fisheries management organizations or arrangements, taking into account the specific characteristics of the subregion or region, to ensure effective conservation and management of such stocks.

4 O ENFRENTAMENTO DA PESCA INN NO ATLÂNTICO SUL OCIDENTAL E A GARANTIA DA EFICÁCIA DAS MEDIDAS DE CONSERVAÇÃO E GESTÃO DAS PESCAS

No Oceano Atlântico, sua porção sul ocidental é o único espaço marítimo que ainda não possui nenhuma organização ou instrumento internacional voltado a conservação e gestão dos recursos pesqueiros, de uma forma geral, no alto-mar. Embora exista o tratado que institui a Comissão Técnica Mista da Frente Marítima (*Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo - CTMFM*) entre os governos da Argentina e do Uruguai, esse instrumento tem como objetivo instituir uma “zona comum de pesca” e promover a “exploração dos recursos vivos e a proteção do ecossistema marinho nela existentes” (CTMFM, 2021, § 1º). Contudo, tem sua área jurisdicional limitada às Zonas Econômicas Exclusivas (ZEEs) dos Estados contratantes, não abrangendo os espaços marítimos além da jurisdição desses Estados.

Além da CTMFM, o Atlântico Sul Ocidental está inserido na área marítima sob a jurisdição da Comissão Internacional para a Conservação do Atum Atlântico (*International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas - ICCAT*). Entretanto, essa Comissão tem por objetivo promover a cooperação internacional por meio de medidas de conservação e gestão das populações de atuns e espécies similares, de modo a mantê-las em níveis que permitam a pesca sustentável no maior patamar possível⁷⁵. Portanto, trata-se de uma OROP voltada a uma espécie específica, deixando de fora do seu escopo de proteção diversas espécies de pescado abundantes na área em estudo e com alto valor econômico para as frotas de pesca em águas distantes.

Dessa forma, a ausência de um instrumento internacional de amplo escopo e que promova medidas para o aproveitamento sustentável dos recursos naturais vivos, além da jurisdição dos Estados costeiros, gera um vácuo jurisdicional que impede ações de repressão à Pesca INN por parte dos Estados costeiros, bem como de outros Estados interessados. Esse obstáculo se traduz principalmente na ausência de jurisdição para a implementação de medidas relacionadas a monitoramento, controle, vigilância e repressão (MCVR), previstas nos diversos instrumentos internacionais que tratam sobre o tema e que promovem as Organizações Regionais de Ordenação da Pesca (OROPs) como as ferramentas adequadas para a implementação de medidas desse tipo.

Além dos obstáculos de ordem jurisdicional, existem também impedimentos de ordem política que acabam dificultando as negociações entre os Estados costeiros da região (os

⁷⁵ Ver INTERNATIONAL COMMISSION FOR THE CONSERVATION OF ATLANTIC TUNAS (ICCAT). *Basic Texts*. 7ª Rev., 2019. Disponível em: <<https://www.iccat.int/en/#>>. Acesso em: 26 set. 2023.

principais interessados) naquilo que diz respeito à promoção de medidas conjuntas de conservação e gestão dos recursos pesqueiros no alto-mar. Divergências entre a Argentina e o Reino Unido relacionadas à soberania sobre as Ilhas Malvinas e a carência de meios materiais, tecnológicos e humanos adequados à promoção das medidas de MCVR representam os principais obstáculos a uma governança efetiva sobre o aproveitamento dos recursos naturais existentes nos espaços marítimos além da jurisdição dos Estados costeiros dessa porção do Atlântico Sul.

Todos esses obstáculos a uma gestão sustentável dos recursos pesqueiros no alto-mar têm exigido dos Estados costeiros a adoção de medidas alternativas e o investimento no emprego de tecnologias relacionadas ao tema. Assim, nesta seção, são discutidos os problemas relacionados à “Milha 201”⁷⁶ em toda a área de estudo, os impactos da questão da soberania das Ilhas Malvinas na implementação de medidas de conservação e gestão da pesca em alto-mar, bem como as providências que vêm sendo adotadas pelos Estados costeiros da região, a fim de promoverem a responsabilização das frotas pesqueiras engajadas na Pesca INN e garantirem a eficácia das medidas de conservação e gestão das pescas no Atlântico Sul Ocidental. A título de contribuição para o tema, serão ainda discutidos os conceitos relacionados à “criminologia azul”⁷⁷ e sua aplicabilidade à região em estudo.

4.1 A Pesca INN nos limites das ZEEs dos Estados costeiros: a questão da “Milha 201”

O Atlântico Sul Ocidental é um espaço marítimo conhecido por possuir abundância de espécies marinhas de alto valor comercial, tais como os peixes Pescada-Argentina (*merluccius hubbsi*), com incidência de cardumes do sudeste brasileiro até as águas geladas da Antártica, e a Marlonga-Negra (*dissostichus elleginoides*), com uma maior incidência no cone sul do continente sul-americano; bem como algumas espécies de lulas, como o Calamar-Argentino (*illex argentinus*) que, apesar do nome, também pode ser encontrado em abundância nos litorais do sudeste brasileiro e do Uruguai, além da Lula-da-Patagônia (*loligo gahi*), esta sim, com

⁷⁶ A “Milha 201” refere-se à área marítima limítrofe à Zona Econômica Exclusiva, onde o Estado costeiro não possui jurisdição sobre os recursos naturais vivos existentes na coluna d’água. Trata-se de um termo frequentemente utilizado na literatura Argentina, relacionando essa área marítima à porção do alto-mar utilizada por frotas estrangeiras para a prática da Pesca INN, e com negativos impactos sobre as espécies transzonais que também habitam a ZEE daquele país. Ver LA CUESTIÓN DE LA MILLA 201: La pesca de especies migratorias fuera de la ZEE argentina. *Boletín del Centro Naval*, Buenos Aires, v. CXXXIV, n. 842, p. 106-109, abr. 2016.

⁷⁷ O termo “criminologia azul” refere-se ao estudo das condutas humanas criminalizadas em instrumentos internacionais por atentarem contra os recursos naturais e contra o transporte aquaviários e marítimos. Ver WEIS, V. V. La Prefectura Naval Argentina y el «Cambio de Paradigma» en la Persecución de la Pesca Ilegal. Una mirada desde las Criminologías Verde y Azul. *Delito y Sociedad*, n. 55, p. e0082, 28 jun. 2023.

maior incidência na região da Patagônia Argentina⁷⁸. Todas essas espécies possuem um alto valor comercial e são visadas pela indústria pesqueira de alto-mar, principalmente por frotas de pesca em águas distantes, como a da China, da Coreia do Sul, da Espanha e de Taiwan (REPÚBLICA ARGENTINA, 2016, p. 107).

Além da prática da pesca não regulamentada, uma vez que o espaço marítimo em estudo carece de qualquer modelo de governança voltado ao aproveitamento sustentável dos seus recursos naturais vivos, essas frotas pesqueiras também geram prejuízos financeiros nas exportações argentinas na ordem de seiscentos milhões de dólares (REPÚBLICA ARGENTINA, 2016, p. 108), acarretando a redução da população dos cardumes, todos reconhecidos como espécies transzonais, o que provoca também a redução dos ganhos financeiros das populações costeiras que dependem da captura dessas mesmas espécies, dentro das ZEEs, para a garantia do sustento de suas famílias e do bem-estar econômico e social de suas comunidades como um todo. O Plano de Ação Nacional para Prevenir, Coibir e Eliminar a Pesca INN, aqui referido apenas como Plano de Ação Nacional (PAN), elaborado pelo Conselho Federal Pesqueiro da Argentina e aprovado pela Resolução CFP N° 1/2008, declara expressamente sua preocupação com os efeitos nocivos da Pesca INN na “Milha 201”, afirmando que:

A Pesca INN impede a consecução dos objetivos relacionados à ordenação da pesca, podendo provocar a destruição da atividade pesqueira ou impossibilitar a recuperação das populações de pescados esgotadas, o que pode produzir grandes perdas econômicas e sociais, além de ter efeitos negativos sobre a segurança alimentar e o meio ambiente marinho (ARGENTINA, 2008, p. 3, tradução nossa)⁷⁹.

Embora as frotas de pesca em águas distantes se aproveitem da falta de regulamentação específica para a porção do alto-mar do Atlântico Sul Ocidental, essa vantagem não impede que a busca por maiores lucros as leve ao interior das ZEEs dos Estados costeiros, incorrendo assim na prática da pesca ilegal. Segundo a Organização Não Governamental (ONG) Oceana (2019), é comum que embarcações pesqueiras operando na “Milha 201” desliguem seus AIS e adentrem as ZEEs de forma clandestina. De acordo com relato da ONG, em apenas um navio sul-coreano, com histórico de trabalho escravo e prática da Pesca INN, foram detectadas 77 interrupções nas transmissões de AIS nas proximidades da ZEE Argentina. Em uma dessas interrupções, o navio

⁷⁸ Ver FAO. *ASFIS List of Species for Fishery Statistics Purposes*. Disponível em: <<https://www.fao.org/fishery/en/collection/asfis/en>>. Acesso em: 09 out. 2022.

⁷⁹ *La pesca INN impide el logro de los objetivos de la ordenación pesquera pudiendo provocar la destrucción de una pesquería o imposibilitar la reconstrucción de las poblaciones ícticas agotadas, lo que puede producir grandes pérdidas económicas y sociales y tener efectos negativos sobre la seguridad alimentaria y el medio ambiente marino.*

levou 12 dias para reestabelecer o sinal indicador de sua localização, o que ocorreu apenas após seu apresamento pela Prefeitura Naval⁸⁰, em flagrante pesca ilegal, em águas sob jurisdição da Argentina (OCEANA, 2019).

Embora o relatório da ONG Oceana (2019) tenha enfatizado a captura de um peixeiro da frota sul-coreana, não é esta a que mais preocupa a Argentina. Sendo o Estado costeiro que mais tem percebido o impacto da Pesca INN na “Milha 201”, a Argentina tem se preocupado, principalmente, com as atividades das frotas de águas distantes de dois países: a China e a Espanha.

Com relação à frota chinesa, houve um aumento considerável do seu esforço de pesca na região em estudo. De acordo com dados levantados pela plataforma *Fish Information and Services – FIS* (2023), o esforço de pesca da frota chinesa no Atlântico Sul Ocidental é oito vezes maior do que aquele apresentado há dez anos. Isso, em termos de quantidade de navios, aponta um crescimento de 74 embarcações em 2013 para 346 navios em 2022, após ter chegado a um máximo de 429 embarcações chinesas operando nessa região, em 2021. Ainda segundo a FIS (2023), esse aumento do esforço de pesca corrobora a afirmação do governo chinês de que a população de calamares tem diminuído, redundando em um maior esforço de pesca para a manutenção dos mesmos níveis de produção (FIS, 2023).

Tudo isso ocorre em detrimento do bem-estar econômico e social da população costeira do Atlântico Sul Ocidental. No caso da Argentina, mais de 90% da produção de pescado em sua ZEE é vendida no mercado internacional, e suas vendas se constituem nas mesmas espécies transzonais que estão sendo exploradas pela frota chinesa, sem qualquer regulamentação ou controle por parte do Estado de registro (China). Destarte, “no evento de um colapso comercial do mercado de pescado, pode ser gerada uma crise econômica e de emprego nas províncias costeiras da Argentina”⁸¹ (FIS, 2023, tradução nossa).

Para manter as operações de sua frota pesqueira, a China provê subsídios a essa atividade na ordem de 5,9 bilhões de dólares por ano, segundo dados de 2018 (OCEANA, 2021). Ainda segundo Oceana (2021), essas subvenções são realizadas em forma de isenções fiscais às operações pesqueiras e como subvenções nos preços do combustível das embarcações empregadas nessas operações. Assim, a frota chega a receber subvenções equivalentes a um

⁸⁰A Prefeitura Naval é o órgão argentino responsável pelo exercício da autoridade marítima, sendo considerada uma “força de segurança que cumpre as funções de polícia de segurança da navegação, de garantia da ordem pública, de proteção ambiental e de polícia judiciária, auxiliar, pesqueira, aduaneira, migratória e sanitária”. Ver ARGENTINA. *Prefectura Naval Argentina*. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/prefectura naval>>. Acesso em: 07 set. 2023.

⁸¹ *In the event of a commercial collapse of the fishery, an economic and employment crisis could be generated in the provinces with the maritime coast of Argentina.*

valor entre 20% e 40% de sua produção, demonstrando que a atividade pesqueira não seria rentável sem esses incentivos (OCEANA, 2021 e WEIS, 2023).

A prática de subsidiar a pesca industrial em águas distantes acaba por incentivar o aumento do esforço de pesca nas ZEEs de outros países e no alto-mar. Isso pode ocorrer por meio de acordos bilaterais, conforme as normas de algum organismo regional de ordenação da pesca ou, até mesmo, pela prática da Pesca INN. Assim, os Estados que subsidiam esse tipo de atividade pesqueira acabam por transferir o ônus da sobrepesca a outros países e ao alto-mar (OCEANA, 2021). Esse fenômeno tem sido observado no Atlântico Sul Ocidental, mais especificamente, na “Milha 201”, onde frotas estrangeiras subvencionadas operam intensivamente na captura de espécies transzonais, gerando um ônus aos Estados costeiros, que têm que arcar com os impactos ambientais, sociais e econômicos negativos, gerados por uma “atividade predatória e descontrolada que requer uma solução urgente” (CÍRCULO DE POLÍTICAS AMBIENTALES, 2023, p. 7, tradução nossa). Ainda que em menor incidência que a Argentina, o Brasil também tem sofrido incursões de embarcações pesqueiras estrangeiras não autorizadas, em sua ZEE⁸². Contudo, o Brasil não tem apresentado uma resposta institucional ao problema, ao contrário, além de não ser signatário de importantes tratados relacionados à matéria, tal como o Acordo sobre Medidas do Estado do Porto para Prevenir, Deter e Eliminar a Pesca INN (*Port State Measures Agreement- PSMA*), o país vem sendo acusado de omitir informações à FAO relacionadas com as estatísticas de capturas nos espaços marítimos e nas embarcações sob sua jurisdição (FAO, 2022, p. 25).

Segundo o levantamento da ONG Oceana (2022), o Brasil possui dados de monitoramento de apenas oito espécies das 117 exploradas economicamente em seus espaços marítimos. Isso gera uma dificuldade de se estabelecer a dimensão do impacto que a Pesca INN na “Milha 201” tem sobre a produção pesqueira Brasileira. Além do mais, há a constatação de que o Brasil não possui instrumentos de gestão relacionados a 96% dos cardumes explorados. Para agravar a situação brasileira, sua legislação aplicável à pesca⁸³ “é incapaz de promover o desenvolvimento sustentável dessa atividade, sobretudo em decorrência das fragilidades nas suas definições, da ausência de princípios importantes e pela não definição de atribuições e responsabilidades da autoridade pesqueira” (OCEANA, 2022).

⁸² Ver MESQUITA, João Lara. Pesca ilegal, os abusados chineses no Atlântico Sul. *Mar sem Fim*. 27 nov. 2018. Disponível em: <<https://marsemfim.com.br/pesca-ilegal-os-abusados-chineses-no-atlantico-sul/>>. Acesso em: 09 set. 2023.

⁸³ A Lei nº 11.959/2009 é o principal dispositivo legal afeto à matéria, uma vez que regula as atividades pesqueiras e dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca.

Desde o Programa de Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos na Zona Econômica Exclusiva (REVIZEE), coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, e conduzido entre os anos de 1995 e 2004, o REVIZEE é fruto do compromisso assumido pelo Brasil, ao tornar-se parte da CNUDM, de gerir os recursos naturais marinhos vivos, sob a responsabilidade do Brasil, na recém-criada ZEE (BRASIL, 2006, p. 16). Durante seu período de existência, o Programa possibilitou a coleta de dados relacionados às espécies de pescado existentes no litoral brasileiro, permitindo “o levantamento dos potenciais sustentáveis de captura dos recursos vivos na ZEE” (BRASIL, 2006, p. 11).

Segundo Diederichsen et al (2024, p. 6), com o REVIZEE foram obtidos diversos avanços no mapeamento da diversidade da fauna marinha no litoral brasileiro, permitindo a elaboração de relevante produção acadêmica, a qual sintetizou, na sua época, o “melhor conhecimento disponível sobre os diferentes aspectos da região, da geologia e geomorfologia à distribuição das mais importantes frotas de pesca industrial” (DIEDERICHSEN et al., 2024, p. 6, tradução nossa)⁸⁴. Contudo, após sua interrupção, o REVIZEE foi substituído por programas de menor vulto e, desde 2014, o Brasil encontra-se sem um programa nacional de monitoramento ou um banco de dados nacional unificado, em matéria de pesca (NETO et al., 2021, p. 2).

A falta de uma aplicação adequada das ações de MCVR pode colocar o Brasil em uma situação de vulnerabilidade ainda maior, uma vez que o desconhecimento a respeito dos impactos negativos causados à ZEE brasileira pela pesca predatória na “Milha 201” permite que entidades estrangeiras relacionadas à pesca industrial em águas distantes tentem tirar proveito da falta de consciência situacional por parte dos gestores públicos brasileiros. Este é o caso da iniciativa chinesa que, em 2020, chegou a propor a criação de um terminal pesqueiro na cidade de Rio Grande – RS, que serviria de base para suas operações pesqueiras no Atlântico Sul Ocidental. Com a promessa de investimentos na ordem de trinta milhões de dólares (MESQUITA, 2021), tal proposta não prosperou em virtude da pressão de alguns setores da sociedade civil⁸⁵, bem como da falta de alinhamento ideológico, à época, entre os governos dos dois países (AMENDOLA, 2021).

⁸⁴ *Relevant academic advances were obtained with the REVIZEE program, where a series of publications related to the Southern Brazilian EEZ synthesized the best available knowledge about different aspects of the region, from geology and geomorphology to the distribution of most important industrial fisheries fleet.*

⁸⁵ Ver SINDICATO DOS ARMADORES E DAS INDÚSTRIAS DA PESCA DE ITAJAÍ E REGIÃO (SINDIPI). *Nota sobre a intenção de criação de um polo pesqueiro chinês no Brasil.* 28 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.sindipi.com.br/post/nota-sobre-a-intencao-de-criacao-de-um-polo-pesqueiro-chines-no-brasil>>. Acesso em: 09 set. 2023.

Contudo, mais recentemente, em 21 junho de 2023, uma comitiva do governo chinês reuniu-se com integrantes da Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e da Pesca do Governo do Estado do Pará (SEDAP), quando se discutiu a intenção de cooperação entre aquele país e o estado do norte do Brasil, no intuito de trazer para o Pará tecnologias relacionadas ao desenvolvimento da aquicultura e do setor pesqueiro, inclusive referentes à pesca em alto-mar (PARÁ, 2023). O momento político naquele estado e o atual governo brasileiro são mais receptivos à influência da China e suas práticas no setor pesqueiro, como demonstram as palavras do Diretor de Pesca da SEDAP, Orlando Lobato: “Estreitar essa relação com o Brasil, exatamente no Pará, em um momento bom [...], é de fundamental importância” (PARÁ, 2023). Caso esse acordo prospere, propiciará a prática da Pesca INN por parte da frota chinesa, no litoral brasileiro e no espaço marítimo relacionado à “Milha 201”.

Não é só a China que tem interesse na infraestrutura portuária brasileira para apoiar suas operações pesqueiras no Atlântico Sul Ocidental. A Espanha, outro importante ator na questão da “Milha 201” também já manifestou a intenção de “estreitar laços e impulsionar novos negócios nos setores de portos, logística, pesca e agricultura” com o governo do Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2021). Representados pela conselheira de Agricultura, Pesca e Alimentação da Embaixada da Espanha no Brasil, Elisa Barahona Nieto, os espanhóis manifestaram seu interesse, em fevereiro de 2021, em estabelecer bases nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, com o intuito de apoiar as operações pesqueiras dos armadores espanhóis no Atlântico Sul. Tal interesse ocorre, principalmente, pela proximidade desses estados brasileiros com as áreas marítimas do alto-mar na qual operam as embarcações espanholas (SANTA CATARINA, 2021).

Embora essas iniciativas tenham sido vistas como formas atrativas de garantir fontes de investimentos para os estados brasileiros, elas trazem consigo a indicação de que os espaços marítimos adjacentes à ZEE do país, a “Milha 201”, têm sido palco de intensa atividade pesqueira e com possíveis impactos sobre a bioma marinho nas áreas onde o Brasil exerce algum grau de jurisdição. Além disso, o fato de o Brasil não ser parte do PSMA e as já citadas deficiências do país na implementação de medidas de MCVR geram uma facilitação às práticas comerciais relacionadas à Pesca INN e acarretam uma consciência situacional deficiente respectivamente. Com isso, o país fica sujeito à degradação dos cardumes transzonais e de espécies altamente migratórias, regularmente exploradas na sua ZEE e que são indispensáveis ao bem-estar social e econômico das populações costeiras brasileiras.

Segundo o relatório do Centro para a América Latina e Estudos Latinos (CLALS) da Universidade Americana (2022, p. 17), a Argentina é o país mais impactado pela Pesca INN no

Atlântico Sul Ocidental. Os efeitos negativos sentidos por esse país estão relacionados a três fatores principais: os subsídios à pesca industrial oferecidos às frotas de pesca em águas distantes, como já citado, a ausência de uma OROP adjacente aos espaços marítimos sob sua jurisdição e a proximidade com o Porto de Montevideo, no Uruguai, amplamente utilizado pelas frotas de pesca em águas distantes para operações de descarga e de apoio logístico.

A questão da pesca na “Milha 201” leva os Estados costeiros da região em estudo a adotarem posturas diferentes com relação a esse fenômeno. Enquanto a Argentina enxerga a presença das frotas pesqueiras de águas distantes como uma ameaça a sua soberania e ao bem-estar econômico e social de sua população, o Uruguai tenta auferir vantagem da sua posição geográfica, permitindo as operações de descarga das frotas estrangeiras no Porto de Montevideú. Com relação ao Brasil, pode-se perceber que a falta de um monitoramento eficaz leva ao desconhecimento dos impactos que a Pesca INN, nas águas adjacentes à ZEE, pode causar na soberania e na economia do país. Some-se a isso, o assédio que alguns estados brasileiros têm sofrido para facilitar o acesso a seus portos às frotas pesqueiras de águas distantes, frequentemente empenhadas na prática da Pesca INN no Atlântico Sul Ocidental, o que, caso venha a se consolidar, ampliará a capacidade operacional e logística dessas frotas, permitindo-lhes a intensificação do esforço de pesca no Atlântico Sul Ocidental e, conseqüentemente, a prática da Pesca INN.

4.2 Os impactos da questão da soberania sobre as Ilhas Malvinas na implementação das medidas de conservação e gestão da pesca em alto-mar

Ainda que a Argentina seja o Estado com a maior percepção de ameaça com relação à Pesca INN nas áreas marítimas adjacentes a sua ZEE, suas divergências com o Reino Unido em relação à soberania sobre as Ilhas Malvinas (Falklands) têm obstaculizado as iniciativas de se criar um organismo internacional voltado à ordenação das pescas no Atlântico Sul Ocidental, nas áreas além da jurisdição dos Estados costeiros (ARPI; McGEE, 2022 e GOLDARACENA, 2021).

Segundo Perez (2020, p. 345), os espaços marítimos circundantes às Ilhas Malvinas são abundantes em recursos naturais vivos, possuindo, inclusive, espécies de alto valor comercial, tal como as diversas espécies de merluza e de calamares que frequentemente se constituem em espécies alvo das frotas de pesca em águas distantes. Em virtude disso, o governo britânico das Ilhas foi levado a estabelecer, em 1986, a Zona de Conservação das Ilhas Malvinas, constituída por uma área marítima de 150 milhas náuticas de raio e englobando uma área marítima de 210 quilômetros quadrados ao redor do arquipélago (PEREZ, 2020, p. 345).

A criação dessa Zona de Conservação foi uma iniciativa que buscou estabelecer o ordenamento do aproveitamento dos recursos naturais vivos naquele espaço marítimo, limitando as atividades pesqueiras conduzidas por outros países naquela região, inclusive pela Argentina. Essa iniciativa acabou favorecendo os habitantes da Ilha, dando-lhes a oportunidade de explorar o monopólio da pesca nesse espaço marítimo, o que levou a um crescimento do PIB das Malvinas de 9,8 milhões de libras esterlinas, em 1986, para 30,7 milhões no ano seguinte, sendo que destes, 13,7 milhões de libras esterlinas foram gerados exclusivamente pela atividade pesqueira (PEREZ, 2020, p.345 e 346).

Para a exploração dos recursos naturais vivos existentes nas águas sob sua jurisdição, a administração das Ilhas Malvinas decidiu terceirar a atividade pesqueira às frotas de pesca em águas distantes, por meio da concessão onerosa de licenças de pesca nesses espaços marítimos. Segundo Ortega (2021), a concessão dessas licenças a frotas de águas distantes chegou a render 29 milhões de libras, em 2020, constituindo 40% do PIB das Ilhas e 60% do total dos seus rendimentos.

Embora a Argentina não reconheça a soberania do Reino Unido sobre as Ilhas Malvinas, o governo liderado pelo Presidente Mauricio Macri (2015 a 2019) procurou uma aproximação com a indústria pesqueira europeia, mais precisamente com a indústria pesqueira espanhola e com programas de pesquisa científica voltados à atividade pesqueira, ainda que conduzidos pela administração britânica, nas Ilhas Malvinas (ORTEGA, 2021). Dessa forma, estabeleceu-se, por parte do governo argentino, uma aceitação tácita do modelo de governança britânico, ainda que limitada a determinadas matérias e com exclusivo interesse econômico.

Ainda que a administração das Ilhas não conceda licenças de pesca à frota chinesa desde 2007 (ORTEGA, 2021), outras frotas têm se aproveitado dos recursos naturais daquela região. Assim, é comum ver uma concentração anual entre 100 e 110 embarcações empenhadas na pesca da lula (*Illex argentinus*), e embarcações de países como Taiwan, Coreia do Sul e Vanuatu disputam a captura dessa espécie. Além disso, é possível observar, nessa mesma região, a presença constante de navios pesqueiros espanhóis, malvineses e britânicos que, beneficiados por uma exclusividade concedida pela administração das Ilhas, mantêm-se, ao longo do ano, conduzindo atividades relacionadas à pesca de outra espécie de lula, a *Loligo gahi*.

Para conseguirem tratamento privilegiado para sua indústria pesqueira, as empresas espanholas vêm formando parcerias (*joint-ventures*) com empresas locais, a fim de se beneficiarem de licenças para pesca, que podem variar de 10 a 25 anos, concedidas exclusivamente a membros da Associação das Empresas de Pesca das Ilhas Malvinas (*Falkland Islands Fishing Companies Association - FIFCA*) (ORTEGA, 2021). Ademais, com a saída do

Reino Unido da União Europeia, houve a preocupação de parte a parte de se manter uma parceria que permitisse, por um lado, a rentabilidade da indústria pesqueira malvinesa e, por outro lado, o abastecimento de pescado ao mercado consumidor europeu (UNIÓN EUROPEA, 2021, § 2º). Assim, a União Europeia decidiu eliminar as taxas à importação do pescado oriundo das Ilhas e destinado ao processamento por empresas europeias, sendo vetado o benefício à importação de pescado para venda *in natura*. Posto isso, é possível importar até 75 mil toneladas de lula (*Loligo gahi*) para processamento, sem a cobrança de taxas de importação (UNIÓN EUROPEA, 2021, Anexo).

As frotas de pesca em águas distantes beneficiadas por licenças emitidas pela administração britânica das Ilhas Malvinas acabam por conduzir atividades pesqueiras não apenas nos espaços marítimos sob a pretensa jurisdição malvinesa, mas também são frequentemente avistadas nos espaços marítimos que constituem a “Milha 201”. Assim pressionam negativamente a capacidade de autorregeneração das populações dos cardumes explorados, muitos deles com características transzonais, impactando a disponibilidade dessas espécies no interior das ZEEs dos Estados costeiros do Atlântico Sul Ocidental e, numa visão ecossistêmica, suas respectivas cadeias tróficas (ORTEGA, 2021).

Por todos os aspectos prejudiciais às comunidades litorâneas e à economia pesqueira dos Estados costeiros, a política de aproximação da Europa e do Reino Unido empreendida pelo governo de Mauricio Macri foi considerada por Ortega (2021) como sendo “um retrocesso temporal e uma aproximação dos interesses britânicos”. Foi dentro do escopo dessa política de aproximação que o Ministro de Estado para a Europa e as Américas da Secretaria de Relações Exteriores e *Commonwealth* Britânica, Sir Alan Duncan, foi recebido, nos dias 12 e 13 de setembro de 2016, em uma audiência com o Vice-chanceler argentino, Carlos Foradori. Nessa ocasião, firmaram um acordo de cooperação em que os dois países se comprometiam a adotar uma “agenda positiva das relações com o objetivo de estreitar ainda mais os vínculos bilaterais, desenvolver relações mais próximas e uma sólida cooperação em benefício dos povos de ambos os países” (ARGENTINA, 2016, tradução nossa).

De acordo com a agenda firmada, as partes concordaram em “adotar as medidas apropriadas para remover todos os obstáculos que limitam o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável das Ilhas Malvinas, inclusive comércio, pesca e navegação”⁸⁶ (ARGENTINA, 2016, tradução nossa). Fruto dessa aproximação, foram realizados intercâmbios de informações e pesquisas conjuntas que tinham como objetivo o monitoramento

⁸⁶ [...] *adoptar las medidas apropiadas para remover todos los obstáculos que limitan el crecimiento económico y el desarrollo sustentable de las Islas Malvinas, incluyendo comercio, pesca, navegación.*

de espécies marinhas de interesse para ambos os Estados, como a realização de um cruzeiro científico para pesquisar o calamar-argentino, conduzido em fevereiro de 2019 (ARGENTINA, 2019).

Ainda dentro dessa política de aproximação com a Europa, a Argentina, em 2018, firmou um Memorando de Entendimento com a Espanha, no qual os países se dispõem a colaborar em matéria de pesca, por meio da coordenação dos esforços por parte de ambos os Estados para o enfrentamento da Pesca INN e a cooperação científica na área adjacente à ZEE da Argentina (ARGENTINA, 2018). Segundo Ortega (2021), essa aproximação com a Espanha acabaria por beneficiar a indústria pesqueira espanhola, dando-lhe a oportunidade de prospectar os locais onde se encontram as populações de pescado de maior valor comercial.

No que diz respeito às demais frotas de pesca de águas distantes, mais notadamente aquelas oriundas de países asiáticos, estas não teriam a oportunidade de cooperar com a Argentina no governo de Macri. Assim, houve um incremento das ações de repressão contra essas frotas pesqueiras, principalmente a chinesa, chegando a afundar uma de suas embarcações, em março de 2016, a qual foi surpreendida pescando no interior da ZEE Argentina⁸⁷. Somente na última década, a Argentina arrecadou 828 milhões de pesos em multas e indenizações relacionadas à pesca ilegal em sua ZEE (ARGENTINA, 2023).

Em 2020, já sob o governo do Presidente Alberto Fernández (2019 a 2023), a Argentina passou a endurecer sua política de repressão à Pesca INN. Entretanto, essas ações repressivas não visavam apenas às frotas asiáticas, como no governo anterior, mas também às europeias. Assim, adotou-se uma política de incremento dos valores das multas e das operações contra ilícitos na ZEE e em águas adjacentes, tendo em vista a notificação por pescadores das “cidades flutuantes”⁸⁸ existentes na “Milha 201”. Para tal, montou-se um gabinete de crise com representantes de diversos ministérios e das forças armadas e de segurança, o que acabou culminando com o apresamento de uma embarcação chinesa e uma embarcação portuguesa naquele mesmo ano (ORTEGA, 2021).

Com relação aos acordos de cooperação com o Reino Unido, o Presidente Alberto Fernández mudou a postura da Argentina, passando a adotar a política de “retirar a Grã-Bretanha da zona de conforto” (ROSEMBERG, 2021). Dessa forma, os acordos em matéria de pesca foram denunciados por esse governo, que alegou ser necessário suspender o fornecimento

⁸⁷ Ver BBC NEWS. *Argentina sinks Chinese fishing boat Lu Yan Yuan Yu 010*. 16 mar. 2016. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-latin-america-35815444>>. Acesso em: 26 set. 2023.

⁸⁸ Esse termo é utilizado por pescadores, ativistas ambientais e autoridades argentinas para descrever a grande quantidade de navios que, quando empenhados na pesca da lula, utilizam potentes holofotes para atrair o pescado e, dessa forma, assemelham-se a cidades iluminadas quando vistas do mar ou em sobrevoo.

de informações sobre pesca ao Reino Unido, uma vez que essas informações acabavam favorecendo a concessão de licenças às frotas de pesca em águas distantes, principalmente à espanhola, à chinesa e à taiwanesa, criando condições propícias para a Pesca INN no Atlântico Sul Ocidental. Além disso, o governo argentino decidiu condicionar a continuidade da cooperação entre os dois países ao retorno das discussões a respeito da soberania sobre as Ilhas Malvinas (ROSEMBERG, 2021).

A discussão a respeito da soberania sobre as Ilhas Malvinas é a divergência que se encontra no centro dos debates acerca da criação de uma OROP no Atlântico Sul Ocidental. Ao abandonar a política colaborativa que o governo anterior vinha adotando em relação ao Reino Unido, o governo de Alberto Fernández cria obstáculos à implementação de instrumentos internacionais de conservação e gestão dos recursos pesqueiros na área marítima em estudo. Para uma melhor compreensão dessa questão, é necessário analisar o que vem ocorrendo em outra OROP, na Comissão para a Conservação dos Recursos Marinhos Vivos Antárticos (*Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources - CCAMLR*).

Conforme será detalhado em seção própria, a Convenção que institui a Comissão para a Conservação dos Recursos Marinhos Vivos Antárticos entrou em vigor em 1982 e tem por objetivo a implementação de medidas de preservação e gestão dos recursos naturais pesqueiros na área marítima ao sul do paralelo 60° Sul (CCAMLR, 1980, Arts. I e II). Essa área engloba o espaço marítimo adjacente às Ilhas Geórgia do Sul, cuja soberania é disputada entre a Argentina e o Reino Unido, tal qual ocorre com as Ilhas Malvinas.

Como forma de facilitar a adesão, driblar as dificuldades para se obter um consenso em suas deliberações e viabilizar a implementação e o funcionamento da Comissão, seu ato constitutivo prevê que:

Enquanto a presente Convenção estiver em vigor, nada e nenhum ato ou atividade devem ser conduzidos:
[...] (b) sendo interpretados como uma renúncia ou diminuição, por parte de qualquer dos contratantes, ou em prejuízo de qualquer direito ou alegação, ou base para alegação, do exercício da jurisdição do Estado costeiro, sob o direito internacional, e dentro da área na qual esta Convenção se aplica (CCAMLR, Art. IV, § 2º, tradução nossa)⁸⁹.

Entretanto, de acordo com Arpi e McGee (2022, p. 5), a declaração consignada no Art. IV não foi o suficiente para contornar o obstáculo da sobreposição de jurisdições existente entre a jurisdição da OROP e a decorrente do exercício da soberania por parte de alguns dos Estados

⁸⁹ *Nothing in this Convention and no acts or activities taking place while the present Convention is in force shall: (b) be interpreted as a renunciation or diminution by any Contracting Party of, or as prejudicing, any right or claim or basis of claim to exercise coastal state jurisdiction under international law within the area to which this Convention applies.*

parte sobre as ilhas localizadas no interior da área da CCAMLR. Assim, a França foi a primeira a suscitar questionamentos a respeito da limitação do exercício de sua soberania, internacionalmente reconhecida, sobre os espaços marítimos ao redor das Ilhas Crozet e Kerguelen, ambas no interior da área sob a jurisdição da Comissão.

Para acomodar os reclamos da França ao texto de sua Convenção, a conferência diplomática da CCAMLR, realizada em 1980, adotou a “Declaração do Presidente da Conferência”⁹⁰, a qual instituía que as medidas de conservação e gestão dos recursos naturais adotadas pela França, nos espaços marítimos ao redor das Ilhas Crozet e Kerguelen, seriam mantidas até que a própria França as modificasse. Além disso, com relação a esses espaços marítimos, seria facultado à França aderir ou não às medidas de conservação e gestão das pescas de caráter restritivo, adotadas no âmbito da OROP, podendo ainda aquele país adotar suas próprias medidas, caso assim entendesse. No caso das medidas adotadas por consenso, sendo a França um dos participantes desse tipo de deliberação, estas poderiam ser modificadas por outras mais restritas, impostas pela própria França aos espaços marítimos circundantes das Ilhas Crozet e Kerguelen. Na ausência de um consenso, caberia à França aplicar medidas de caráter nacional a esses espaços marítimos, além de garantir sua eficácia no entorno das Ilhas, inclusive das medidas deliberadas pela OROP e consideradas aplicáveis pelo país a essas áreas marítimas (ARPI; MCGEE, 2022, p. 6).

Em um esforço realizado no âmbito da CCAMLR para dirimir, para todos os Estados membros, as incertezas suscitadas pela França, o Presidente da Conferência de 1980 decidiu incluir em sua declaração que esta, também se aplica às águas adjacentes às demais ilhas dentro da área da Convenção, e, sobre as quais, exista soberania estatal reconhecida por todos os seus Estados parte. Em virtude disso, surge outra controvérsia no âmbito da Comissão, só que desta vez relacionada à disputa entre a Argentina e o Reino Unido, naquilo que diz respeito à soberania sobre as Ilhas Geórgia do Sul e Sanduíche do Sul, ambas também localizadas no interior da área marítima sob jurisdição da CCAMLR (ARPI; MCGEE, 2022, p. 6).

Segundo a posição Argentina, para que a “Declaração do Presidente da Conferência” surta seus efeitos, é necessária a existência de dois requisitos essenciais: a existência da soberania, o que a Argentina não reconhece em relação às Ilhas Geórgia do Sul e Sanduíche do Sul, e o reconhecimento dessa soberania por parte de todos os Estados membros da Comissão, o que também não seria o caso dessas ilhas em disputa, uma vez que não há uma unanimidade com relação à soberania do Reino Unido sobre as mesmas ilhas. Destarte, para a Argentina, o

⁹⁰ *Chairman's Statement*

Reino Unido não é um Estado costeiro membro da CCAMLR e, por conseguinte, as medidas de conservação e gestão dos recursos pesqueiros estipuladas pelo governo britânico às áreas marítimas circundantes às Ilhas Geórgia do Sul e Sanduíche do Sul não são medidas vinculantes, oponíveis aos demais Estados membros (ARPI; MCGEE, 2022, p. 6). Logo, para a Argentina, não há uma sobreposição de jurisdições, sendo a Comissão a única autoridade com competência para impor medidas vinculantes de conservação e gestão dos recursos naturais vivos, nos espaços marítimos ao redor das ilhas em disputa.

Ainda segundo Arpi e McGee (2022, p. 7), em uma interpretação mais abrangente a respeito da aplicabilidade da “Declaração do Presidente da Conferência”, o Reino Unido alega que não há a necessidade de um entendimento unânime a respeito de quem detém a soberania sobre as ilhas em disputa, bastando que haja um entendimento de que a soberania existe, não importando quem a detém, e isso, já estaria ocorrendo na prática. Portanto, as medidas de gestão das pescas impostas pelo Reino Unido aos espaços marítimos adjacentes às Ilhas Geórgia do Sul e Sanduíche do Sul seriam oponíveis a todos os membros da Comissão.

Embora essas divergências sejam reiteradas constantemente no posicionamento de ambos os Estados durante as reuniões da CCAMLR, a Argentina e o Reino Unido vinham flexibilizando suas posições, de modo a não prejudicarem o bom andamento das tarefas da Comissão, bem como a consecução dos seus objetivos institucionais. Contudo, após 40 anos de bom funcionamento da Comissão, conseguindo estabelecer um consenso a respeito de todas as medidas apresentadas e, assim, acomodando, de modo unânime, os interesses dos seus Estados-membros aos objetivos institucionais da Comissão, em sua 40ª Reunião, em 2021, a Rússia apresentou um veto à posição do Reino Unido, na qual este apresenta as cotas para a captura da Marlonga-negra, nas águas ao redor das Ilhas Geórgia do Sul. De acordo com a Rússia, à luz do princípio da precaução, a população dessa espécie estaria em declínio acentuado, o que exige uma suspensão total das capturas e uma revisão dos critérios científicos utilizados para a definição das cotas (ARPI; MCGEE, 2022, p. 8).

Sem alcançar o consenso, a 40ª Reunião foi encerrada reacendendo a disputa entre a Argentina e o Reino Unido, dividindo as posições dos Estados membros⁹¹ e, o que é pior, deixando a pesca do Marlonga-negra sem nenhuma cota ou qualquer outra medida de gestão das pescas para essa espécie, na área sob jurisdição da CCAMLR. Esse desfecho inesperado afeta inclusive ao Brasil e ao Uruguai, que também são signatários da Convenção e, alinhados

⁹¹ De acordo com Arpi e McGee (2022, p. 8), o Chile apoia a posição Argentina com relação à soberania sobre as Ilhas Geórgia do Sul e Sanduíche do Sul, enquanto os EUA reconhecem a competência *de facto* da Administração Britânica sobre as mesmas.

com outros Estados membros, vinham reiteradamente solicitando aos Estados costeiros que renunciassem às prerrogativas concedidas pela “Declaração do Presidente da Conferência” e não apresentassem medidas unilaterais (ARPI; McGEE, 2022, p. 8 e 9), privilegiando o debate e o alcance de um consenso por meio das discussões nos fóruns da Comissão.

Arpi e McGee (2022, p. 5) afirmam que o posicionamento da Rússia na CCAMLR é motivado por interesses geopolíticos, uma vez que ignora os melhores dados científicos disponíveis. Essa posição leva instabilidade ao Oceano Antártico e ao Tratado Antártico como um todo e deve servir de exemplo de como as disputas por soberania sobre as ilhas oceânicas podem impactar a gestão das pescas no alto-mar, bem como o enfrentamento da Pesca INN.

Em uma abordagem mais estrita, e debruçando-se sobre o Atlântico Sul, Perez (2020, p. 338) afirma que as disputas sobre a soberania das ilhas e sobre a jurisdição com relação aos seus respectivos espaços marítimos não devem ser entendidas como disputas de poder apenas, mas envolvem também interesses econômicos pelo potencial energético, alimentício e de recursos minerais existentes nessa área marítima. Dessa forma, é necessário pensar o Atlântico Sul como um espaço que requer a confluência de esforços dos Estados costeiros, de modo a “coordenar estratégias que defendam o mar austral em geral dos predadores estrangeiros” (PEREZ, 2020, p. 350). Para tal, o autor afirma ser impositivo estabelecer medidas de controle eficazes (PEREZ, 2020, p. 350), as quais, no alto-mar, só são possíveis por meio de instrumentos de monitoramento e controle que, quando combinados com meios materiais e humanos adequados para a vigilância desses espaços e para a repressão aos ilícitos que porventura venham a ser neles perpetrados, acabam por propiciar uma gestão eficaz dos recursos naturais vivos.

Contudo, a determinação da Argentina em adotar uma política que visa a “retirar a Grã-Bretanha da zona de conforto”, na qual busca reacender as discussões a respeito da soberania sobre as Ilhas Malvinas, e a posição do Reino Unido de que “continuará a defender a soberania do Reino Unido sobre as Ilhas Malvinas, Geórgia do Sul e Sanduíche do Sul”⁹² (REINO UNIDO, 2021, p. 64, tradução nossa) demonstram o grau de dificuldade em se estabelecer um tratado que viabilize a negociação de instrumentos internacionais voltados à preservação e à gestão dos recursos naturais vivos que habitam o Atlântico Sul Ocidental. Adicionalmente, a posição adotada por ambos os Estados nas deliberações no âmbito da CCAMLR reflete o posicionamento político seguido pelas partes e indica não haver ainda uma possibilidade de consenso em matéria de gestão dos recursos pesqueiros e, conseqüentemente, no que diz

⁹² *We will continue to defend the UK's sovereignty of the Falkland Islands, South Georgia and South Sandwich Islands [...].*

respeito à implementação de uma jurisdição internacional com essa finalidade, no Atlântico Sul Ocidental.

Uma possível alternativa para viabilizar a implementação de um instrumento de gestão das pescas no Atlântico Sul Ocidental, seria a adoção de uma alternativa semelhante àquela adotada com relação à Taiwan, que recebeu o status de “entidade pesqueira”, a fim de permitir sua participação nos instrumentos internacionais de gestão das pescas, sem que fossem discutidos os aspectos controversos relacionados com sua soberania (TSAMENYI, 2006, p. 123). Dessa forma, as Ilhas Malvinas adquiririam personalidade jurídica internacional, sendo, desse modo, consideradas sujeito de direito internacional, titular de prerrogativas e obrigações, e com capacidade para pleitear e ser demandada nos fóruns de soluções de controvérsias (TSAMENYI, 2006, p. 124), desde que a questão em disputa fosse relacionada aos tratados sobre pesca dos quais seria parte.

Trata-se a “entidade pesqueira” de instituto específico para uma determinada matéria, que é a gestão dos recursos pesqueiros. Segundo Tsamenyi (2006, p. 124-125) a capacidade legal de uma entidade desse tipo diz respeito única e exclusivamente aos propósitos específicos relacionados com a conservação e gestão dos recursos pesqueiros, não podendo ser estendida para outros temas. Além disso, deve atender a critérios legais ou funcionais, segundo os quais, a entidade é imbuída de personalidade jurídica de direito internacional.

Ainda que “algumas fontes enfatizem o critério funcional, em detrimento do critério legal” (TSAMENYI, 2006, p. 124), com relação a este último, para que a entidade possa ser considerada um sujeito de direito internacional e, portanto, capaz de figurar entre os Estados membros de determinada organização de conservação e gestão das pescas, deve-se examinar, inicialmente, o arcabouço normativo que institui a OROP, verificando, no caso concreto, o atendimento dos critérios estabelecidos no respectivo instrumento (TSAMENYI, 2006, p. 125). Dessa forma, no caso das Ilhas Malvinas, para que sejam reconhecidas como uma “entidade pesqueira”, as Malvinas devem adequar-se ao que preconiza o Art. 1º, §2º, inciso a e inciso b, alínea i, do FSA, onde fica estabelecido que, para a aplicação do Acordo,

Art. 1º, §2º (a) - consideram-se “Estados Parte” os Estados os quais consentiram ser vinculados por este Acordo e para os quais o Acordo está em vigor [...]

(b) Este Acordo se aplica, *mutatis mutandis*:

(i) a qualquer entidade referida no artigo 305, parágrafo 1 (c), (d) e (e), da Convenção [...] (ONU, 1995, Art. 1º, tradução nossa)⁹³.

⁹³ Art. 1º, §2º, (a) - “States Parties” means States which have consented to be bound by this Agreement and for which the Agreement is in force [...]

(b) This Agreement applies ‘mutatis mutandis’:

(i) to any entity referred to in article 305, paragraph 1 (c), (d) and (e), of the Convention [...].

Logo, para equiparar-se aos Estados parte como uma “entidade pesqueira”, segundo o critério normativo, as Ilhas Malvinas deveriam ser signatárias do FSA, nas condições previstas no Art. 305, §1º, alínea e, da CNUDM, o qual, por sua vez, requer que, para adquirir essa condição, as Ilhas Malvinas deveriam possuir

[...] plena autonomia interna, *reconhecida como tal pelas Nações Unidas*, mas que não tenham alcançado a plena independência de conformidade com a resolução 1514(XV) da Assembleia Geral, e que tenham competência sobre as matérias regidas pela presente Convenção, incluindo a de concluir tratados em relação a essas matérias” (ONU, 1982, Art. 305, §1º, alínea e, grifo nosso).

Essa condição acaba por frustrar, pelo critério legal, a possibilidade de participação das Ilhas Malvinas, no FSA, como uma “entidade pesqueira”, uma vez que as Nações Unidas têm inscrito as Malvinas na lista de territórios não autogovernados desde 1946⁹⁴, ainda que o Reino Unido afirme que possui com seus “territórios ultramarinos uma relação moderna, baseada na parceria” e que esses territórios seriam “autônomos a nível interno”⁹⁵. Contudo, as Nações Unidas não pretendem mudar a condição de território não autogovernado das Malvinas enquanto perdurar a disputa a respeito de sua soberania, entre a Argentina e o Reino Unido⁹⁶.

Ainda que as Ilhas Malvinas não preencham o requisito legal para a aquisição da personalidade jurídica afeta às “entidades pesqueiras”, resta ainda analisar sua condição diante do critério da necessidade funcional. Segundo esse critério, se uma entidade é incumbida de obrigações com as quais deve cumprir, pressupõe-se que ela possua a capacidade legal para o cumprimento dessas obrigações com as quais foi incumbida (TSAMENYI, 2006, p. 126). Esse é o caso de Taiwan que, por ocasião da elaboração da Convenção para a Conservação e o Gerenciamento das Espécies Altamente Migratórias no Oceano Pacífico Centro-Occidental (*Convention on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean –WCPFC*), foi beneficiado por um dispositivo previsto no instrumento, segundo o qual, as “entidades pesqueiras”, em ato análogo à ratificação, poderiam aceitar as obrigações oriundas do tratado (TSAMENYI, 2006, p. 126-127). Segundo o §1º, do Anexo I, da citada Convenção,

⁹⁴ Ver UNITED NATIONS. The United Nations and Decolonization. 2022. Disponível em: <<https://www.un.org/dppa/decolonization/en/content/falkland-islands-malvinas>>. Acesso em: 15 mai. 2024.

⁹⁵ UNITED KINGDOM PARLIAMENT. HOUSE OF LORDS LIBRARY. Sovereignty since the ceasefire: The Falklands 40 years on. 01 ago. 2022. Disponível em: <<https://lordslibrary.parliament.uk/sovereignty-since-the-ceasefire-the-falklands-40-years-on/>>. Acesso em: 15 mai. 2024.

⁹⁶ UNITED NATIONS. Report of the Special Committee on the Situation with regard to the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples for 2018. Res. A-73-23.

Após a entrada em vigor desta Convenção, *qualquer entidade pesqueira* cujos navios pescam espécies altamente migratórias na Área da Convenção, devem, por meio de um instrumento escrito, entregue ao depositário, concordar em ser vinculado pelo regime estabelecido por esta Convenção [...] (WCPFC, 2000, Anexo I, §1º, tradução nossa)⁹⁷.

Contudo, o mecanismo que permite que Taiwan participe da WCPFC, atribuindo-lhe capacidade para tal, sem discutir as questões relacionadas à soberania da ilha, requer uma condição prévia de “entidade pesqueira”, o que só poderia ser obtido pelas Ilhas Malvinas, por meio do atendimento ao estabelecido no Art. 305 da CNUDM, o que não irá ocorrer, enquanto perdurar a disputa entre a Argentina e o Reino Unido, a respeito de sua soberania.

Ainda que as posições antagônicas da Argentina e do Reino Unido criem obstáculos à concretização de instrumentos internacionais voltados à ordenação das pescas nos espaços marítimos além da jurisdição estatal, os Estados costeiros (Argentina, Brasil e Uruguai) devem se ocupar em buscar alternativas que permitam o enfrentamento da Pesca INN no Atlântico Sul Ocidental e contra embarcações pesqueiras cujos Estados de registro não são signatários dos tratados que normatizam o tema e, portanto, não se sujeitam às medidas de gestão impostas pelos principais instrumentos internacionais em vigor, o que será abordado no próximo tópico.

4.3 A prática dos Estados costeiros na implementação de medidas de vigilância e repressão à Pesca INN no Atlântico Sul Ocidental

A presença massiva de frotas pesqueiras de águas distantes no Atlântico Sul Ocidental, a ameaça que isso representa ao bem-estar econômico e social das populações costeiras e os obstáculos políticos dos atores presentes na região em estudo, não permitindo a cooperação para a implementação de instrumentos que garantam a jurisdição necessária para as ações de vigilância e repressão à Pesca INN, impõem a esses Estados costeiros a adoção de procedimentos diversificados, e por vezes divergentes, para o enfrentamento do ilícito na região. Portanto, esta subseção abordará a prática dos Estados costeiros no que tange ao tema da Pesca INN, analisando a adoção de normas nacionais e internacionais, bem como o emprego de meios navais, aéreos e tecnológicos na repressão à Pesca INN, à luz dos instrumentos internacionais de ordenação da pesca, com foco nas ações de monitoramento, controle, vigilância e repressão empreendidas por esses países.

⁹⁷ *After the entry into force of this Convention, any fishing entity whose vessels fish for highly migratory fish stocks in the Convention Area, may, by a written instrument delivered to the depositary, agree to be bound by the regime established by this Convention [...]*

4.3.1 *A mudança de paradigma da Argentina*

Como já citado neste estudo, a Argentina é o Estado costeiro que mais tem sido impactado pela Pesca INN no Atlântico Sul Ocidental (RPS SUBMITTER; CRIME, 2022, p. 17). Por essa razão, o país também tem assumido uma posição mais proativa acerca do enfrentamento desse tipo de ilícito. Assim, a Argentina não tem se furtado em estabelecer medidas voltadas à vigilância e à repressão em todos os seus espaços marítimos e sobre aqueles adjacentes a sua ZEE, acerca de operações pesqueiras nesses espaços que impactem a população dos cardumes explorados no interior da ZEE.

Nesse sentido, a Argentina promulgou a Lei n. 24.922, que estabelece, em seu Art. 1º, que

A Nação Argentina [...] promoverá a proteção efetiva dos interesses nacionais relacionados com a pesca e a sustentabilidade da atividade pesqueira, fomentando a preservação em longo prazo dos recursos e favorecendo o desenvolvimento dos processos industriais ambientalmente adequados, que promovam a obtenção do maior valor agregado e do maior emprego da mão de obra argentina⁹⁸ (Lei 24.922, Art. 1º, tradução nossa).

Ao relacionar a preservação dos recursos naturais vivos aos interesses nacionais, à geração de empregos e ao desenvolvimento de uma indústria pesqueira voltada ao aumento do seu valor agregado, a Lei n. 24.922 indica claramente qual é o seu objetivo, apontado para uma garantia da atividade pesqueira como forma de promoção do bem-estar econômico e social da população argentina. Com esse intuito e reconhecendo os prejuízos gerados pela Pesca INN na “Milha 201”, o Estado Argentino, em uma ampliação de sua prerrogativa jurisdicional sobre as águas que compõem a ZEE, decide, unilateralmente, que, em sua condição de Estado costeiro, pode adotar medidas de conservação e gestão dos recursos naturais vivos nas áreas marítimas além da sua jurisdição, mais precisamente, na “área adjacente” à sua ZEE, “sobre os recursos transzonais e altamente migratórios, ou que pertençam a uma mesma população ou populações de espécies associadas àquelas existentes na Zona Econômica Exclusiva argentina” (ARGENTINA, 1997, Art. 4º).

Com a finalidade de monitorar e controlar os recursos naturais vivos transzonais e altamente migratórios na “Milha 201”, bem como as espécies existentes em sua ZEE, associadas a esses recursos, e garantir os “direitos de preferência do Estado costeiro” no seu aproveitamento, a Lei n. 24.922 instituiu, em seu Art. 22, um sistema de MCVR, que tem por

⁹⁸ *La Nación Argentina [...] Promoverá la protección efectiva de los intereses nacionales relacionados con la pesca y promocionará la sustentabilidad de la actividad pesquera, fomentando la conservación a largo plazo de los recursos, favoreciendo el desarrollo de procesos industriales ambientalmente apropiados que promuevan la obtención del máximo valor agregado y el mayor empleo de mano de obra argentina.*

princípio a cooperação com os demais Estados interessados e que visa à implementação de medidas voltadas à “racionalização da exploração e à garantia da conservação” dos recursos naturais vivos, nas áreas marítimas adjacentes à ZEE argentina. Dessarte, no caso de serem estabelecidas medidas restritivas à atividade pesqueira de espécies transzonais ou altamente migratórias, no interior de suas águas jurisdicionais, essas medidas também serão estendidas aos acordos celebrados com outros Estados interessados na captura dessas espécies, dando-lhes aplicabilidade nas áreas marítimas adjacentes (ARGENTINA, 1997, Art. 22).

Embora a Lei n. 24.922 contenha dispositivos que tentem controlar a captura de espécies transzonais e altamente migratórias na “Milha 201”, é notório que a adesão às medidas de conservação e gestão dos recursos vivos nesse espaço marítimo requer a cooperação dos demais Estados interessados na pesca desses tipos de espécies. Portanto, a Argentina vem buscando formas de se contrapor à Pesca INN nas áreas adjacentes à sua ZEE sem, no entanto, infringir as normas e práticas amplamente aceitas no direito internacional. Assim, ainda que não seja signatário do Acordo das Nações Unidas para a Implementação dos Dispositivos da CNUDM Relativos à Conservação e à Gestão das Espécies Transzonais e Altamente Migratórias de 1995, também conhecido como *Fish Stock Agreement – FSA*, importante tratado para a gestão dos recursos pesqueiros na “Milha 201”, a Argentina vem buscando amparo para suas ações em outros instrumentos internacionais⁹⁹ a respeito do tema, na criminologia azul¹⁰⁰ e na presença ostensiva de navios da Prefeitura Naval e da Marinha Argentina, patrulhando os limites exteriores de sua Zona Econômica Exclusiva.

Para a consecução dos objetivos estabelecidos na Lei n. 24.922 e seguindo o que preconiza o Plano de Ação Internacional para Prevenir, Deter e Eliminar a Pesca INN (*International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate IUU Fishing – IPOA-IUU*), a Argentina elaborou um Plano de Ação Nacional para Prevenir, Deter e Eliminar a Pesca INN (*Plan de Acción Nacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada, No Reglamentada – PAN-INDNR*). Sendo o único dos três Estados costeiros a elaborar um

⁹⁹ A Argentina é parte da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982, do Acordo para Promover a Adesão às Medidas Internacionais de Conservação e Gestão de Navios de Pesca no Alto-mar de 1993, e do Tratado do Rio da Prata e sua Frente Marítima de 1973. Além dos tratados anteriores, a Argentina também aderiu ao Código de Conduta para a Pesca Responsável e ao Plano de Ação Internacional para Prevenir, Deter e Eliminar a Pesca INN, ambos celebrados no âmbito da FAO.

¹⁰⁰ Para a consecução dos objetivos desta pesquisa, será adotada a definição de criminologia azul, segundo a qual, trata-se do conjunto de condutas criminalizadas em instrumentos internacionais e que têm relação com o meio marinho. Assim, consideram-se ilícitos afetos à criminologia azul: transporte marítimo ilegal, pirataria marítima, pesca não regulamentada, extração de recursos minerais de forma não sustentável, o dano aos ecossistemas marinhos, o lançamento de resíduos ao mar e a contaminação luminosa. Ver WEIS, V. V. *La Prefectura Naval Argentina y el «Cambio de Paradigma» en la Persecución de la Pesca Ilegal. Una mirada desde las Criminologías Verde y Azul. Delito y Sociedad*, n. 55, p. e0082, 28 jun. 2023.

“Plano de Ação” com essa finalidade, o país buscou inserir os princípios e as práticas internacionalmente aceitas em seu arcabouço normativo, naquilo que diz respeito ao enfrentamento e à prevenção da Pesca INN. Diante do exposto, e como o próprio nome sugere, o PAN-INDNR tem como objetivo o estabelecimento de medidas que visem prevenir, coibir e eliminar a Pesca INN, tanto nos espaços marítimos sob a jurisdição nacional argentina, quanto no alto-mar, nas áreas adjacentes à sua ZEE (PAN-INDNR, 2008, p. 4).

No enfrentamento da Pesca INN, o PAN-INDNR prevê o estabelecimento de uma estrutura institucional que permita a integração de diversos órgãos e ferramentas de gestão, de modo a propiciarem um “adequado controle e uma eficiente fiscalização da atividade” pesqueira (PAN-INDNR, 2008, p. 12). Essa estrutura é conhecida como Sistema Integrado de Controle da Atividade Pesqueira (SICAP) e conta com a participação da Subsecretaria de Pesca e Aquicultura do governo argentino, da Prefeitura Naval Argentina (PNA), da Armada da República Argentina (ARA), da Força Aérea Argentina, da Comissão Nacional de Atividades Espaciais (CONAE), que provê suporte técnico aos meios de vigilância, do Serviço Nacional de Saúde e de Qualidade Agroalimentar (SENASA), com a finalidade de certificar a qualidade dos produtos e subprodutos do pescado, e do Instituto Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento Pesqueiro (INIDEP) (PAN-INDNR, 2008, p. 13).

Para a consecução dos seus objetivos institucionais, o SICAP atua na vigilância dos espaços marítimos sob a jurisdição nacional, bem como na “Milha 201”, contribuindo para uma consciência situacional marítima (CSM) acurada, por meio do emprego de VMS, conhecido como Sistema de Monitoramento por Satélite da Frota Pesqueira, do emprego de sobrevoos e, mais diretamente, através de patrulhas navais conduzidas, prioritariamente, pelos meios da PNA e, complementarmente, pelos meios navais da ARA. Além das ações descritas, o apoio de fotografia satelital provido pela CONAE também contribui para a CSM e, no campo do controle da atividade pesqueira, a fiscalização das descargas nos portos argentinos, associada à verificação das informações registradas na documentação apresentada pelos navios pesqueiros, também constitui ferramenta essencial do SICAP, no enfrentamento da Pesca INN (PAN-INDNR, 2008, p. 9 e 13).

No que diz respeito à repressão dos ilícitos praticados no mar, cabe à PNA exercer o papel de Autoridade Marítima, ficando a cargo das tarefas de fiscalização da atividade pesqueira nos espaços marítimos sob a jurisdição nacional, enquanto a ARA está incumbida da

proteção dos recursos no mar mediante o emprego de navios e aeronaves lançadas nas águas sob jurisdição nacional e **internacional**, obtendo assim um eficaz efeito dissuasivo sobre possíveis infratores [...] de bandeira estrangeira

que operam na **Área Adjacente à ZEE** (PAN-INDNR, 2008, p. 15, tradução nossa) (grifo nosso).

Em complemento e em coordenação com a PNA e com a ARA, cabe à Força Aérea Argentina conduzir patrulhas no espaço aéreo sobrejacente tanto à ZEE Argentina quanto à “Milha 201”, a fim de detectar navios pesqueiros estrangeiros operando de modo irregular nesses espaços marítimos (PAN-INDNR, 2008, p. 15). Ainda de acordo com o PAN-INDNR (2008, p. 15), o patrulhamento marítimo deve ser realizado de forma permanente, mantendo ao menos um navio de alguma das duas forças nessas áreas marítimas, enquanto apoiado por unidades aéreas.

Como forma de dificultar a comercialização do pescado obtido por meio da Pesca INN na “Milha 201”, a Argentina tem adotado medidas rigorosas no que diz respeito à realização de transbordos nos espaços marítimos sob sua jurisdição. Assim, o PAN-INDNR (2008, p. 23) prevê a proibição dessa prática como regra, mas admite analisar os casos excepcionais de forma individual, emitindo autorizações esporádicas quando as razões alegadas se apresentarem devidamente fundamentadas.

Para coordenar as ações relacionadas à repressão à Pesca INN, a Argentina conta com uma estrutura conhecida como Sistema de Controle Operacional, com a qual, por meio do Centro de Direção do Tráfego Marítimo, estabelece a ligação entre os diversos meios e agências empenhadas nas operações de enfrentamento desse tipo de ilícito. Dessa forma, possui uma agência conhecida como Sistema de Controle Operacional, cuja tarefa é a de congregar representantes da PNA, da ARA, da Força Aérea Argentina, da Polícia Auxiliar Pesqueira e do Departamento Central do Tráfego Marítimo no esforço de detecção, localização e acompanhamento de embarcações empenhadas na Pesca INN (ARGENTINA, 2023). No cumprimento das tarefas relacionadas ao Sistema de Controle Operacional, os meios empenhados se valem de um sistema de vigilância que utiliza informações providas pelo AIS das embarcações, bem como informações oriundas de radares de vigilância, reunidas em uma plataforma georreferenciada conhecida como Sistema Guardacostas PRO/MIRA, que contribui para a formação de uma consciência situacional marítima adequada em apoio às operações de repressão à Pesca INN (ARGENTINA, 2023).

Na busca por uma abordagem inédita do problema e que garanta a eficácia das medidas de conservação e gestão dos recursos naturais vivos, a Argentina tem adotado formas de estender sua jurisdição por meio da cooperação internacional. Assim, o Judiciário argentino tem adotado a tese, segundo a qual o navio estrangeiro que for flagrado pescando irregularmente no interior da ZEE e empreender fuga para o alto-mar após ser avistado, comete infração contra

o “exercício da administração pública” (WEIS, 2023), uma vez que não atende à ordem de parada para abordagem e inspeção dos agentes fiscalizadores argentinos.

Com essa interpretação, é possível solicitar a cooperação da Interpol, no intuito de se emitir uma ordem de captura internacional que permita atribuir as penas previstas aos responsáveis pelo cometimento do ilícito, uma vez que este está previsto no código penal argentino e o delito foi cometido em área marítima sob a jurisdição nacional. Esse foi o caso do navio pesqueiro Hua Li 8, que, após ser surpreendido por um navio da PNA, evadiu-se para o alto-mar. Contudo, o navio argentino encarregado de garantir as prerrogativas do seu Estado na ZEE, em vez de empreender a perseguição para a captura do infrator, conforme o previsto no Art. 111 da CNUDM¹⁰¹, optou por apenas relatar o fato ao Judiciário nacional, que, por sua vez, solicitou à Interpol a emissão de um pedido de captura internacional pelo cometimento do “delito de atentado e resistência à autoridade” (WEIS, 2023). Ainda segundo Weis (2023), 40 dias após a emissão do pedido internacional de captura, autoridades da Indonésia localizaram o navio em um dos portos daquele país, apreendendo-o com a tripulação e colocando-o à disposição das autoridades argentinas para a aplicação das sanções previstas no seu ordenamento legal, o que foi prontamente executado por meio da aplicação de multas.

O procedimento de emitir pedidos internacionais de captura de navios ou de mestres envolvidos na prática da Pesca INN pode ser adotado tanto no âmbito da jurisdição do Estado costeiro, por meio da Interpol, quanto no âmbito da jurisdição internacional provida por uma OROP, ao se inscrever a embarcação em listas de navios empenhados na Pesca INN. Em ambos os casos, alguns países, como a China, retiram os subsídios fornecidos para a pesca em águas distantes. Dessarte, os armadores ou proprietários dos navios inscritos em listas de navios empenhados na Pesca INN, ou objeto de pedidos de captura internacional, acabam tendo a viabilidade econômica de suas operações comprometida. Assim, o caso do Hua Li 8 serviu de exemplo aos demais armadores, fazendo com que estes procurem as representações diplomáticas argentinas, voluntariamente, para arcar com o pagamento das multas impostas, antes que suas embarcações sejam alvo de um pedido de captura internacional solicitado pelo Judiciário argentino (WEIS, 2023).

Esse procedimento ilustra as consequências econômicas sofridas por proprietários e armadores de navios que, ao realizarem atividades relacionadas à Pesca INN, têm suas

¹⁰¹ Art. 111 da CNUDM - 1. A perseguição de um navio estrangeiro pode ser empreendida quando as autoridades competentes do Estado costeiro tiverem motivos fundados para acreditar que o navio infringiu as suas leis e regulamentos [...]. 2. O direito de perseguição aplica-se, *mutatis mutandis*, às infracções às leis e aos regulamentos do Estado costeiro aplicáveis, em conformidade com a presente convenção, na zona econômica exclusiva [...].

embarcações inscritas nas listas de navios empenhados na prática desse ilícito. Trata-se, portanto, de verdadeira mudança de paradigma (WEIS, 2023), uma vez que, em vez de sair em perseguição da embarcação infratora, acarretando riscos à vida dos tripulantes de ambas as embarcações, são empregados os recursos disponibilizados pelo direito e pela cooperação internacional, acarretando uma repressão eficaz.

Após a entrada em vigor, o Acordo sobre Subvenções à Pesca terá condições de expandir essa forma de atuação até a “Milha 201”, uma vez que, em seu inciso 5.1, proíbe o fornecimento de subsídios às atividades pesqueiras e em apoio à pesca, no alto-mar, em áreas fora da jurisdição das OROPs. Logo, é de se esperar que esse dispositivo venha a trazer algum debate a respeito das formas aceitas pela sociedade internacional de operacionalizar seus efeitos, seja por meio de notificações diretas do Estado costeiro, ou do Estado interessado, ao Estado de registro, seja através de algum dos fóruns internacionais de discussão sobre gestão e aproveitamento dos recursos naturais vivos no mar, ou por meio de qualquer outro mecanismo reconhecido pelo direito internacional. Contudo, em virtude do princípio do *pacta tertiis*, só estarão obrigados a suspender os subsídios os Estados que aderirem ao Acordo, o que já foi feito pela China, principal operador da região, e por Reino Unido e Espanha, por meio da adesão da União Europeia. Entretanto, restam ainda outros importantes atores no Atlântico Sul Ocidental como seus Estados costeiros (Argentina, Brasil e Uruguai), bem como grandes frotas de pesca em águas distantes, que operam na região em estudo, como Coreia do Sul, Rússia e Taiwan.

Para os espaços além da jurisdição estatal, no Atlântico Sul Ocidental, é necessária a adoção de uma abordagem inovadora, da qual decorre a criminologia azul e segundo a qual os recursos naturais devem ser utilizados de forma sustentável, a fim de melhorarem a qualidade de vida das populações costeiras, com foco no bem-estar econômico e social dessas populações e no respeito aos direitos humanos. Trata-se de uma abordagem que, de modo mais abrangente, ficou conhecida como “criminologia verde” (WEIS, 2023), ou “ecocídio”¹⁰², nas palavras de Lopes (2020).

Composta de um conceito de justiça pautado em valores amplamente aceitos pela comunidade internacional, a criminologia verde abarca as condutas que atentam contra o meio

¹⁰² Lopes usa o termo “Ecocídio” para referir-se à “destruição significativa de um ecossistema, promovida por um Estado contra um outro, cuja lesão advinda não se restringe ao meio ambiente físico, podendo o dano ser também cultural e emocional, uma vez que afeta as comunidades em um nível profundo, especialmente quando um modo de vida está profundamente e/ou praticamente conectado ao ecossistema afetado”. Ver LOPES, L. M. O ECOCÍDIO E A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE PELO DIREITO PENAL: REFLEXÕES PARA CONSTRUÇÃO DE UMA JUSTIÇA AMBIENTAL. Tese de Doutorado - Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2020.

ambiente e que, de forma consensual, são vistas como fontes de injustiça e atentatórias contra os princípios universais que regem as relações humanas, como o direito à saúde e à vida, todos sistematicamente reconhecidos por instrumentos internacionais diversos (WEIS, 2023).

Ao se adotar a perspectiva da criminologia verde para o enfrentamento da Pesca INN, uma vez que se trata de um ilícito ambiental, transnacional e cometido no alto-mar, onde prevalece a jurisdição do Estado de registro, exige-se a superação da visão tradicional do princípio da soberania, segundo a qual o Estado tem poder absoluto e ilimitado dentro dos limites de sua jurisdição. Ao contestar essa visão, Lopes (2020, p. 179) propõe a releitura da soberania, de modo a fornecer respostas aos problemas atuais, no sentido de que a evolução das relações sociais e políticas levou também a uma evolução do direito internacional, na qual a soberania estatal não encontra mais respaldo diante dos danos causados ao meio ambiente e das ofensas aos direitos humanos.

Os fundamentos da criminologia verde surgem após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), quando a sociedade internacional, ainda impactada pela devastação do conflito, mobilizou-se para erigir a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) como um arcabouço de valores reconhecidos por todos os povos, e a ONU, como o fórum legítimo para a manutenção da paz mundial, dotada de delegação concedida por seus Estados membros. Isso denota a flexibilização da soberania estatal em proveito da preservação de um arcabouço axiológico aplicável a todos. Nas palavras de Lopes (2020, p. 180), “a soberania, em termos absolutos, cede ante a humanização do Direito internacional, incorporando a temática dos direitos humanos e primando pelo estabelecimento das relações de solidariedade entre as nações”.

Do princípio da prevalência dos direitos humanos sobre a soberania estatal surge a responsabilidade dos Estados de protegerem tudo aquilo que diz respeito à manutenção da vida, da saúde e da dignidade humana. Assim sendo, em virtude dos riscos de a degradação do ambiente marinho levar a uma ameaça global da vida humana, deve-se ponderar a soberania do Estado de registro com o bem-estar econômico e social das populações costeiras, que tiram seu sustento da pesca das espécies transzonais e altamente migratórias pescadas de modo predatório nas áreas além da jurisdição dos Estados, aí incluídas aquelas que conformam a “Milha 201”.

Para Lopes (2020, p. 185), existe uma obrigação de solidariedade mútua entre os Estados, segundo a qual, ao causar um dano, o Estado causador estaria sujeito às sanções devidas. A autora vai além e propugna por um “direito penal internacional”, em que os bens juridicamente tutelados são conformados pelas vulnerabilidades impostas pela “destruição em grande escala do meio ambiente” (LOPES, 2020, p.186).

Embora seja mascarado como uma ofensa ao direito interno para que se possa obter a ajuda da sociedade internacional, aqui provida por intermédio da Interpol, ao valer-se da colaboração de outros Estados para reprimir a Pesca INN, a Argentina aplica, de fato, os princípios da criminologia verde, para evitar as vulnerabilidades impostas pela pesca predatória ao bem-estar econômico e social de sua população costeira, prevenindo a destruição do meio ambiente marinho, que é o real objeto juridicamente tutelado e globalmente reconhecido como um valor para as gerações presentes e futuras.

Segundo Weis (2023), as ações empreendidas pela PNA e pelo Judiciário daquele país no enfrentamento da Pesca INN por meio da “criminologia verde/azul” constituem verdadeira “mudança de paradigma”, que ainda está em fase de desenvolvimento, mas que reflete não só a necessidade de uma nova abordagem do tema, como também de uma flexibilização das prerrogativas do Estado de registro, quando suas embarcações estiverem empreendendo atividades lesivas ao meio ambiente marinho e, conseqüentemente, à humanidade.

A Argentina, mesmo sendo o país mais afetado pela pesca predatória promovida por frotas de pesca em águas distantes, prioriza as questões relacionadas à soberania das Ilhas Malvinas e se nega a participar dos esforços para a implementação de um instrumento regional de ordenação da pesca.

Atenta às possíveis conseqüências acarretadas pela Pesca INN na “Milha 201”, a Argentina aderiu ao IPOA-IUU, implementando seu Plano Nacional. Nessa iniciativa, o país conseguiu criar uma estrutura voltada ao enfrentamento da Pesca INN, valendo-se de diversos órgãos governamentais e de suas forças armadas e de segurança. Com a estrutura formada, a Argentina consegue coordenar de forma eficaz as ações de MCVR, otimizando seus recursos materiais e tecnológicos. Contudo, o emprego desses meios carece de respaldo legal para impor uma solução definitiva ao problema da pesca predatória na “Milha 201”, o que vem exigindo do país um esforço no sentido de aproveitar as oportunidades e de buscar soluções fora do paradigma dominante. Apesar de fortalecer o princípio da soberania com sua conduta, o país vem investindo em abordagens alternativas, que buscam flexibilizar a jurisdição do Estado de registro no alto-mar, por meio de mecanismos de cooperação internacional em matéria penal.

Embora alegue ofensa ao ordenamento jurídico interno com o propósito de obter a cooperação internacional, na verdade, a Argentina está tentando evitar um prejuízo causado por outros Estados, ainda que indiretamente, os quais se omitem no exercício do seu dever de solidariedade, evitando a destruição em grande escala do meio ambiente e atentando contra um bem juridicamente tutelado pelo direito internacional, que é a preservação dos recursos naturais vivos para a garantia do bem-estar humano.

Adicionalmente, o emprego dos princípios da criminologia verde/azul incorporados pela prática argentina trouxe à tona a vulnerabilidade das operações pesqueiras em águas distantes e fora da jurisdição dos estados, que é a dependência de subsídios governamentais para a viabilidade econômica desse tipo de operação pesqueira. Com relação a isso, a comunidade internacional aguarda com grande expectativa a entrada em vigor do Acordo sobre Subvenções à Pesca, com o qual se pretende frear as atividades relacionadas à Pesca INN no alto-mar.

4.3.2 *A proteção dos recursos naturais vivos da Amazônia Azul*

Com relação ao Brasil, outro Estado costeiro no recorte geográfico em estudo, pode-se afirmar que o país tem se preocupado em estabelecer medidas de conservação e gestão dos recursos naturais vivos, sendo, contudo, limitadas aos espaços marítimos sob a jurisdição nacional. Assim, por meio da Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, o Brasil estabelece sua Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, que tem por objetivos, entre outros, o ordenamento, o fomento e a fiscalização da atividade pesqueira (BRASIL, 2009, Art. 1º). Para o atingimento do seu propósito, a Lei nº 11.959, em seu Art. 2º, inciso X, inclui nas áreas pesqueiras “a zona econômica exclusiva brasileira, o alto-mar e outras áreas de pesca, conforme acordos e tratados internacionais firmados pelo Brasil”. Com isso, reconhece a existência da atividade pesqueira em sua ZEE e no alto-mar a ela adjacente, sem, contudo, deixar de subordinar a atuação estatal nesses espaços marítimos aos ditames dos instrumentos internacionais dos quais o país é parte.

Dessa forma, o Brasil mantém-se engajado nas discussões internacionais a respeito do tema da pesca sustentável, mais especificamente nos debates conduzidos nos fóruns internacionais que visam à promoção da ciência e do desenvolvimento de tecnologias voltadas ao aproveitamento sustentável dos mares e oceanos, em que se busca integrar governos, cientistas, indústria e organizações da sociedade civil. Esses debates culminaram na celebração da “Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável 2021-2030”, mais comumente chamada de “Década dos Oceanos” (BRASIL, 2020, Item 1). Fruto desse engajamento, o Brasil elaborou o X Plano Setorial para os Recursos do Mar (X PSRM), que dispõe sobre a sistematização das

atividades de pesquisa para atender à demanda de informações sobre os recursos naturais e energéticos das águas jurisdicionais brasileiras, das ilhas oceânicas e das **áreas marítimas internacionais de interesse**, propiciando condições para a exploração sustentável e o monitoramento efetivo da Amazônia Azul¹⁰³, que permita contribuir para [...] o desenvolvimento e a

¹⁰³ O X PSRM adota o conceito de Amazônia Azul como “região que compreende a superfície do mar, as águas sobrepontadas ao leito do mar, o solo e o subsolo marinhos contidos na extensão atlântica que se projeta a partir

implementação da economia azul¹⁰⁴, gerando inúmeros benefícios para toda a sociedade brasileira (BRASIL, 2020, Item 1, grifo nosso).

Assim, o Brasil busca corrigir a ausência de um sistema institucional de coleta de dados estatísticos e científicos que permitam um correto monitoramento e controle da atividade pesqueira no litoral brasileiro, possibilitando um levantamento quantitativo e qualitativo preciso a respeito da população das espécies mais exploradas (BRASIL, 2020, Item 6.1). Para tal, o X PSRM deve levar em consideração “a adoção de diretrizes e ações visando a minimizar ou até a eliminar” (BRASIL, 2020, Item 6.1) os impactos da pesca predatória nas águas sob a jurisdição do Estado brasileiro.

O X Plano Setorial para os Recursos do Mar estabelece ainda que o Ministério do Meio Ambiente é o responsável pelo monitoramento dos recursos naturais vivos, cabendo-lhe coletar, processar e fornecer dados que instruem a adoção de medidas que visem à conservação e à recuperação das populações de espécies degradadas, sempre com base em uma abordagem ecossistêmica. Assim, cabe a esse ministério a manutenção e o aprimoramento de “uma robusta estrutura de monitoramento da biodiversidade”, de modo a permitir a adoção dos controles e das medidas de repressão voltadas a “mitigar as principais ameaças, incluindo o combate à pesca ilegal” (BRASIL, 2020, Item 7.2), sempre pautados em dados científicos. Contudo, o Brasil apresenta uma longa história de inconsistência política e de falta de gerenciamento dos recursos naturais no setor pesqueiro (NETO et al., 2021, p.2). Nesse mesmo sentido, Neto *et al.* (2021, p. 2) afirmam que é necessário que as espécies de pescado de alto valor comercial sejam monitoradas, no longo prazo, naquilo que diz respeito aos dados qualitativos e quantitativos das populações dos cardumes dessas espécies, possibilitando assim, a formulação de estratégias, bem como a elaboração de planos de gestão sustentável dos recursos pesqueiros. Dessa forma, “qualquer esforço de gerenciamento das pescas será frustrado e ineficiente, na ausência de dados e de estatísticas oficiais” (NETO *et al.*, 2021, p.2) a respeito desses cardumes.

Para a coordenação e implementação das ações de monitoramento e controle, o X PSRM atribui essas tarefas à Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) que, sob a presidência do Comandante da Marinha, na condição de Autoridade Marítima, e com a participação de representantes de vários Ministérios, constitui-se no órgão centralizador do esforço institucional para a implementação de medidas de conservação e gestão dos recursos

do litoral até o limite exterior da plataforma continental brasileira. Ela deve ser interpretada sobre quatro vertentes: econômica, científica, ambiental e da soberania”. Ver BRASIL. Presidência da República. DECRETO n°. 10.544. Aprova o X Plano Setorial para os Recursos do Mar, 16 nov. 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/> Acesso em: 13 out. 2023.

¹⁰⁴ A Economia azul consiste na designação do conjunto de “atividades econômicas relacionadas aos oceanos e zonas costeiras”. Ver BRASIL, 2020. Nota n. 3.

naturais vivos no mar. Para tal, o Plano Setorial incumbiu a CIRM do planejamento, da coordenação e da condução das atividades de monitoramento e controle, além da coordenação dos temas afetos à Política Nacional para os Recursos do Mar, como um todo.

No que diz respeito à vigilância, o Brasil conta com a utilização de diversos sistemas que, operados pela Marinha do Brasil (MB), permitem o acompanhamento do tráfego marítimo de diversas naturezas, são eles: o Sistema de Identificação Automático (*Automatic Identification System - AIS*)¹⁰⁵, o *Vessel Selection System (VSS)*,¹⁰⁶ que constitui um sistema de monitoramento com a capacidade de prover análise de risco automatizada e congregar dados de diversas fontes a respeito de uma determinada embarcação¹⁰⁶; e o SeaVision, desenvolvido para o emprego exclusivo por parte das agências de segurança do governo norte-americano e de seus países parceiros e que fornece uma análise de risco prévia, baseada em dados de inteligência¹⁰⁷. Além desses sistemas, a MB também opera o Sistema de Identificação e Acompanhamento de Navios a Longa Distância (LRIT) e o Sistema de Informação Sobre o Tráfego Marítimo (SISTRAM), todos com a finalidade de conformar uma consciência situacional marítima acurada. Contudo, deve-se destacar que a maior parte deles opera com base nos dados fornecidos pelo AIS e exigem a cooperação e a adesão por parte dos mestres das embarcações.

Com relação à vigilância de navios pesqueiros operando no litoral brasileiro, especificamente, uma parceria composta da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República, do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério da Defesa instituiu um VMS denominado Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite (PREPS). Segundo a Instrução Normativa SEAP/MMA/MD nº 2, de 4 de setembro de 2006, que instituiu o Programa, este tem a finalidade de monitorar e controlar as “operações da frota pesqueira permissionada” (BRASIL, 2006, Art. 1º), sendo de adesão obrigatória para todas as embarcações estrangeiras e para os navios pesqueiros com “arqueação bruta¹⁰⁸ igual ou

¹⁰⁵ Segundo a IMO, é mandatória a utilização de um equipamento de transmissão automática de informações (AIS) para todos os navios engajados em viagens internacionais que possuam arqueação bruta igual ou superior a 300, para navios cargueiros não engajados em viagens internacionais com arqueação bruta igual ou superior a 500 e para qualquer tipo de navio de passageiros. Ver IMO. *REVISED GUIDELINES FOR THE ONBOARD OPERATIONAL USE OF SHIPBORNE AUTOMATIC IDENTIFICATION SYSTEMS (AIS)*. Resolution A 1106 (29), 02 dez. 2015. Disponível em: <[https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Safety/Documents/AIS/Resolution%20A.1106\(29\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Safety/Documents/AIS/Resolution%20A.1106(29).pdf)>. Acesso em: 13 out. 2023.

¹⁰⁶ Ver GLOBAL VIGILANCE. *Vessel Selection System*. 2023. Disponível em: <<https://camtes.net/VSS/Login.aspx?ReturnUrl=%2fVSS%2f>>. Acesso em: 10 out. 2023.

¹⁰⁷ Ver UNITED STATE DEPARTMENT OF TRANSPORTATION. SeaVision. Disponível em: <<https://seavision.volpe.dot.gov>>. Acesso em: 10 out. 2023.

¹⁰⁸ A Convenção Internacional sobre a Arqueação de Navios, de 1969, estabelece a arqueação bruta como sendo o cálculo adimensional do tamanho de um navio, com base no volume moldado de todos os seus espaços fechados.

superior a 50 ou com comprimento total igual ou superior a 15 metros”. Também são de adesão compulsória ao PREPS todas as embarcações de pesquisa pesqueira que se enquadram nas características citadas (BRASIL, 2006, Art. 1º, § 3º).

Ainda de acordo com a Instrução Normativa SEAP/MMA/MD nº 2, de 4 de setembro de 2006, cabe à Marinha do Brasil a tarefa de montar e operar a Central de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras, sendo esta a agência do sistema PREPS encarregada da coleta e da disseminação das informações relacionadas ao posicionamento geográfico das embarcações pesqueiras (BRASIL, 2006, Art. 2º). Como pode ser constatado, a Marinha do Brasil é o órgão central na estrutura encarregada da execução das tarefas de MCVR. Assim, tendo ciência do seu papel institucional, a MB inseriu, em sua Doutrina Militar Naval, o monitoramento do tráfego marítimo como uma tarefa permanente, a ser executada por sua Organização de Controle Naval do Tráfego Marítimo, que hoje está nucleada no Comando de Operações Marítimas e Proteção da Amazônia Azul (COMPAAz)¹⁰⁹. Este é o responsável por detecção, localização, acompanhamento, identificação e classificação do tráfego marítimo em geral. Assim, a MB conforma uma consciência situacional marítima por meio da “análise de padrões de comportamento ou de informações adicionais obtidas, mediante emprego de sistemas de inteligência, fundamentais à segurança marítima” (BRASIL, 2017, Item 4.11).

Para a condução de operações de repressão à Pesca INN, além de outros ilícitos, a MB realiza Patrulhas Navais, também conhecidas como PATNAVs, que têm sua fundamentação legal disciplinada no Art. 17, inciso IV, da Lei Complementar nº 97/1999¹¹⁰, que estabelece que as PATNAVs devem ser conduzidas com a finalidade de fiscalizar o cumprimento das normas pertinentes, tanto nas águas sob jurisdição brasileira, como no alto-mar, desde que em conformidade com o direito internacional. Essas patrulhas são conduzidas por meios navais e apoiadas por aeronaves, que podem ser tanto da Força Aérea Brasileira, como orgânicas da MB.

Ver IMO. *International Convention on Tonnage Measurement of Ships*. 1969. Disponível em: <<https://files.dre.pt/1s/1987/01/01200/01970222.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2023.

¹⁰⁹ Segundo o Regulamento do Comando de Operações Marítimas e Proteção da Amazônia Azul, aprovado pela Portaria nº 116/2022, do Comando de Operações Navais, o COMPAAz é a Organização Militar que tem como propósito “contribuir para o aprestamento e emprego das Forças Navais, Aeronavais e de Fuzileiros Navais subordinadas ao ComOpNav; para a segurança do tráfego marítimo e fluvial de interesse do Brasil; para o desenvolvimento da Segurança Marítima (SEGMAR); e para o desenvolvimento da Consciência Situacional Marítima (CSM)”. Ver BRASIL. Marinha do Brasil. *Regulamento do Comando de Operações Marítimas e Proteção da Amazônia Azul*. Aprovado pela Portaria nº 116/ComOpNav, de 22 de julho de 2022. Art. 2º.

¹¹⁰ Art. 17. Cabe à Marinha, como atribuições subsidiárias particulares:

[...] IV - implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas. Ver BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 97, DE 9 DE JUNHO E 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1999/leicomplementar-97-9-junho-1999-377583-norma-actualizada-pl.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2023.

Devido à extensão da costa brasileira, para que a condução dessas patrulhas seja eficaz, deve-se buscar uma consciência situacional marítima por meio de sistemas de vigilância estabelecidos em pontos focais da costa, bem como o intercâmbio de informações com órgãos de segurança pública, de modo a estabelecer uma rede de inteligência em apoio às PATNAVs (BRASIL, 2017, Item 4.6).

As águas jurisdicionais brasileiras contam hoje com uma extensão de 3,5 milhões de km², podendo ser acrescidas de mais 2,1 milhões de km² se todas as reivindicações do Brasil na Comissão de Limites da Plataforma Continental forem confirmadas. São 7,4 milhões de quilômetros de costa, concentrando 45% da produção pesqueira nacional (PEREIRA, 2019). Por si só, estabelecer a vigilância e garantir a eficácia de medidas de conservação e gestão dos recursos naturais, em um espaço geográfico com essas dimensões, já representa um desafio para o Brasil. Quando acrescidas das áreas marítimas além da jurisdição nacional, onde é praticada a pesca sem qualquer regulamentação, incluindo-se aí a “Milha 201”, esse desafio se torna ainda maior.

Na tentativa de superar os obstáculos à vigilância e à repressão de ilícitos materializados pelas distâncias envolvidas no mar, o Brasil vem buscando implementar um programa de “implantação gradual, por fases, de sensores, telecomunicações, sistema integrador e analítico, bem como capacidade de comando e controle que, em conjunto” (BRASIL, 2022a, p. 120), têm a possibilidade de incrementar a CSM em todas as áreas marítimas de interesse. Trata-se do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), cuja concepção tem o propósito de

monitorar e proteger, continuamente, as áreas marítimas de interesse [...], seus recursos vivos e não vivos, seus portos, embarcações e infraestruturas, em face de ameaças, emergências, desastres ambientais, hostilidades ou ilegalidades, a fim de contribuir para a segurança e a defesa da Amazônia Azul e para o desenvolvimento nacional (BRASIL, 2022a, p. 120).

Embora ainda esteja em fase de concepção, o SisGAAz faz parte da Ação Estratégica Naval cujo objetivo é “assegurar a CSM no Entorno Estratégico” para “proteger o patrimônio nacional e as linhas de comunicação marítimas, além de aprimorar a segurança marítima” (BRASIL, 2022a, p. 122). Segundo o, à época, Diretor-Geral de Desenvolvimento Nuclear e Tecnológico da Marinha, Almirante de Esquadra Petronio Augusto Siqueira de Aguiar, o SisGAAz “fará a integração de sensores e sistemas, possibilitando à Autoridade Marítima um aumento expressivo da consciência situacional ao longo da extensa área marítima do Atlântico Sul” (REVISTA DO CLUBE NAVAL, 2012, p. 49). Isso é vital para a realização de PATNAV de modo efetivo, garantindo, entre outras tarefas, a eficácia das medidas de

conservação e gestão dos recursos naturais vivos na Amazônia Azul e na porção do alto-mar adjacente a ela.

Ainda que o Brasil tenha buscado estabelecer uma estrutura com capacidade de executar as tarefas relacionadas ao MCVR, a extensão do seu litoral, associada à falta de engajamento de determinados setores governamentais, leva à concentração do esforço exigido pelo enfrentamento da Pesca INN sobre a Marinha do Brasil que, por sua natureza institucional, acaba priorizando as ações de vigilância e repressão, investindo os recursos disponíveis em projetos que aprimorem a CSM, tal como o SisGAAz. Assim, o país tem apresentado uma carência de informações em outras áreas importantes, tal como o monitoramento das espécies, o que permite dimensionar a extensão do impacto causado pela Pesca INN nos limites da sua ZEE. Dessa forma, o Brasil não tem como perceber o nível da ameaça para as populações costeiras, representada pela Pesca INN nos espaços marítimos além de sua jurisdição.

4.3.3 *O Uruguai e o apoio às frotas de pesca em águas distantes*

O Porto de Montevideo, no Uruguai, exerce um importante papel na manutenção do esforço de pesca das frotas de águas distantes que operam no Atlântico Sul Ocidental. Com uma indústria pesqueira local reduzida e sem condições de se desenvolver, o governo uruguaio tem aberto o porto de sua capital aos navios estrangeiros que, muitas das vezes, estão envolvidos com denúncias de Pesca INN e de outros crimes a ela associados. Assim, devido a sua proximidade das áreas de pesca no alto-mar, as frotas chinesa e espanhola encontram no Porto de Montevideo uma base adequada ao apoio de suas operações no espaço marítimo em estudo (CLALS, 2022, p. 18).

Além de permitir operações de descarga de pescado com origem duvidosa, o Uruguai, quando comparado com os demais países da região, é conhecido por uma fraca capacidade de fiscalizar os navios que operam no Porto de Montevideo, tornando-se, assim, o segundo porto do mundo mais visitado por navios de transbordo (*carriers*). A maioria deles de nacionalidade chinesa, fazendo desta a frota predominante nesse porto e da China um importante parceiro comercial (CLALS, 2022, p. 18).

Contraditoriamente, o Uruguai é o único dos três países em estudo que aderiu ao PSMA, o que acaba por prover às descargas ilícitas uma credencial de legalidade aparente, já que o país se comprometeu com a adesão a esse instrumento, a combater a Pesca INN por meio de rigorosos procedimentos de fiscalização da cadeia produtiva pesqueira, iniciando pela verificação da conformidade do pescado descarregado em seus portos.

Em 2016, o Uruguai também recebeu uma distinção da ONU por ser o Estado pioneiro na América do Sul a adotar medidas para a eliminação da pesca ilegal em águas internacionais, por meio da adesão ao IPOA-IUU. Embora alegue que “controla 100% dos navios que entram nos portos nacionais por meio de inspeção documental e verificação da licença de pesca outorgada pelo Estado de registro”¹¹¹ (URUGUAY, 2016), isso não vem ocorrendo na prática, já que, segundo o relatório do CLALS (2022, p. 18, tradução nossa)¹¹², “falta ao governo uruguaio comprometimento político para a regulação da atividade pesqueira”.

O baixo nível de governança das pescas no Uruguai pode ser constatado pelo relatório da auditoria realizada pelo serviço de auditoria do Ministério da Economia e Finanças do governo daquele país. Segundo o relatório, há a ausência de controle sobre as quantidades e as espécies de pescado descarregadas no Porto de Montevideú, principalmente em virtude da falta de fiscalização das notificações de pesca, que deveriam ser entregues após a atracação das embarcações pesqueiras e antes da descarga do pescado. Nesse mesmo relatório, o órgão auditor classifica a falta de controle sobre as descargas como sendo um “risco extremo” para a administração do porto, uma vez que isso propicia a operação ilícita dos navios sob uma autorização vigente, prejudica o aproveitamento sustentável dos recursos naturais vivos e contraria os compromissos internacionais, em matéria de pesca, assumidos pelo país (URUGUAY, 2023).

Ao se tornar um “porto seguro” para os navios envolvidos com a Pesca INN, o Porto de Montevideú também se vê obrigado a lidar com as consequências que a Pesca INN traz, inclusive no que diz respeito aos demais ilícitos a ela associados. Segundo o CLALS (2022, p. 19), é comum encontrar nesse porto marinheiros de diversas nacionalidades que são abandonados por seus armadores sem documentos e sem dinheiro. Frequentemente, esses marinheiros apresentam sinais de abusos físicos sofridos durante o período em que estiveram embarcados. Além disso, também tem sido frequente o desembarque de corpos de pescadores que vieram a falecer em virtude das condições degradantes de trabalho a bordo.

Outro ilícito associado à Pesca INN e que tem se tornado corriqueiro no Porto de Montevideú é o tráfico de drogas, existindo relatos de apreensões que chegam aos 400 quilos de cocaína, em uma única apreensão, como a que ocorreu em 2018, em uma operação dos órgãos de segurança uruguaios, na qual foi constatado o envolvimento de agentes públicos e empresários do ramo pesqueiro (CLALS, 2022, p. 19).

¹¹¹ [...] *controla el 100% de los buques que ingresan a puertos nacionales con inspección documental y revisión de la licencia de pesca otorgada por el país del Estado de Bandera.*

¹¹² *the government has not shown much political commitment to regulate fishing.*

A importância dos portos uruguaios para as frotas empenhadas na Pesca INN é reconhecida, inclusive, por outros países sul-americanos. Assim, é possível encontrar iniciativas de outros Estados que buscam trazer o Uruguai para um esforço conjunto de repressão à Pesca INN. O Equador, que tem enfrentado a Pesca INN na região das Ilhas Galápagos e reconhecendo a importância do Uruguai para as operações de descarga do pescado capturado ilegalmente nessas ilhas, propôs a assinatura, em 16 de agosto de 2023, de um memorando de entendimento no qual os dois países se comprometem a “fornecerem dados sobre as embarcações pesqueiras que operam dentro de suas águas, compartilhando informações sobre as atividades detectadas dentro de suas ZEEs de 200 milhas e emitindo alertas sobre embarcações suspeitas de tentar descarregar pescado capturado ilegalmente nos seus portos”¹¹³ (URUGUAY, 2023a, tradução nossa).

Seguindo na mesma direção e citando o Diretor Nacional dos Recursos Aquáticos uruguaio, Jaime Coronel, Goldaracena (2021) afirma que o país se encontra negociando com o Brasil, desde 2020, a criação de uma OROP no Atlântico Sul Ocidental, o que seria promovido no âmbito do Mercosul. Contudo, para que isso possa ocorrer, todos os Estados costeiros da região devem estar de acordo, entretanto, a Argentina tem se manifestado contrária a essa iniciativa e ainda não apresentou uma solução alternativa à questão do enfrentamento da Pesca INN nas áreas marítimas além da jurisdição dos Estados (GOLDARACENA, 2021).

De um modo geral, os Estados costeiros do Atlântico Sul Ocidental têm se empenhado em garantir a eficácia das medidas de conservação e gestão das pescas, inclusive nas áreas além de suas jurisdições, também conhecidas como “Milha 201”. Para tal, a Argentina tem buscado soluções alternativas que inibam a atuação de frotas pesqueiras de águas distantes, nos limites de sua ZEE. Por sua vez, o Brasil tem buscado aprimorar sua estrutura de vigilância por meio do incremento de medidas que visam ampliar a CSM sobre sua extensa área de litoral, de modo a empregar seus meios navais de forma eficaz. Ainda que o Uruguai apresente falhas na fiscalização dos navios empenhados na pesca industrial no alto-mar, o país vem buscando aprimorar seus procedimentos por meio da adesão a instrumentos internacionais e por meio de acordos bilaterais que buscam melhorar procedimentos e normas voltadas ao enfrentamento da Pesca INN, principalmente aquelas relacionadas às ações de fiscalização das descargas de pescado no porto.

¹¹³ [...] *acordó proporcionar datos sobre las embarcaciones pesqueras que operan dentro de sus aguas, compartir información sobre las actividades detectadas dentro de sus zonas económicas exclusivas de 200 millas náuticas y emitir alertas sobre las embarcaciones sospechosas de intentar descargar pescado capturado ilegalmente en los puertos.*

Dessa forma, constata-se que os Estados costeiros no Atlântico Sul Ocidental têm a capacidade de se contrapor à Pesca INN, seja por meio de operações no mar, seja por meio da fiscalização portuária. Contudo, esses Estados carecem de um instrumento internacional que lhes forneça o devido embasamento legal para atuarem além de suas águas jurisdicionais, o que poderia ser provido por uma OROP e que será abordado na seção seguinte.

5 ANÁLISE COMPARATIVA DA PRÁTICA DA PESCA INN NO ATLÂNTICO SUL OCIDENTAL E NOS DEMAIS ESPAÇOS MARÍTIMOS DO OCEANO ATLÂNTICO

Após o entendimento da natureza jurídica da Pesca INN, da análise dos instrumentos internacionais, e nacionais dos Estados costeiros, e da prática desses mesmos Estados voltada ao enfrentamento desse ilícito, faz-se necessário comparar a incidência da Pesca INN nos espaços marítimos conformadores do Oceano Atlântico com aquilo que ocorre no recorte geográfico deste estudo. Isto se deve ao fato de que o caráter fluido e interconectado dos oceanos, associado à interdependência dos biomas, não permite uma análise isolada do recorte geográfico proposto. Além disso, por meio da análise comparada, é possível testar a hipótese adotada por este estudo, verificando as possibilidades e limitações dos Estados costeiros membros das OROPs propriamente ditas, em vigor no Oceano Atlântico¹¹⁴, onde, por meio das ações por eles adotadas para a garantia da eficácia das medidas de conservação e gestão das pescas, estabelecer a correlação entre essas medidas e os indicadores selecionados no estudo, a saber: o esforço pesqueiro, aferido em toneladas de pescado capturado, a quantidade de transbordos observados e a incidência de atividades suspeitas de transbordo¹¹⁵.

Dessa forma, são apresentadas as atividades de repressão à Pesca INN conduzidas no alto-mar, nos espaços marítimos sob a jurisdição da SEAFO, da NAFO e da NEAFC, que, entre as OROPs selecionadas para o estudo, se constituem nas três OROPs propriamente ditas, em vigor no Oceano Atlântico.

5.1 As principais medidas de conservação e gestão das pescas adotadas pelas OROPs em vigor no Oceano Atlântico

Com o início da vigência do FSA, em 2001, a comunidade internacional passou a contar com um importante instrumento para a gestão e conservação dos recursos pesqueiros transzonais e altamente migratórios. Impactando diretamente a pesca no alto-mar e estreitamente vinculado ao que preconiza a Parte XII da CNUDM, o FSA estabeleceu os

¹¹⁴ Embora a CCAMLR também seja uma OROP propriamente dita, as medidas de conservação e gestão das pescas, adotadas pelos Estados costeiros no âmbito dessa Comissão, não serão analisadas para efeito de comparação com as demais OROPs, uma vez que a Comissão para a Conservação dos Recursos Marinhos Vivos Antárticos faz parte do Sistema do Tratado Antártico, com uma finalidade que vai além da proteção dos recursos naturais pesqueiros (DE SANTO, 2018, p. 37), e que possui uma área que se estende para outros oceanos, que estão adjacentes a Estados costeiros fora do espaço geográfico em estudo.

¹¹⁵ Para o atingimento do propósito desta seção, serão utilizados os dados obtidos por meio das plataformas Fisheries and Aquaculture Department/Statistics and Information Service – FishStatJ (FAO, 2017), Global Fishing Watch (2022) e IUU Fishing Index (2021). Todos os dados podem ser mais detalhadamente consultados no RELATÓRIO TÉCNICO DE ANÁLISE POR MÉTODO COMPARADO DAS ORGANIZAÇÕES REGIONAIS DE ORDENAÇÃO DA PESCA VIGENTES NO OCEANO ATLÂNTICO, em apêndice neste estudo.

princípios que balizam a interação entre os atores no aproveitamento dos recursos pesqueiros dessa natureza (HAAS et al., 2020, p. 1).

Assim, o FSA elegeu a abordagem regional¹¹⁶, ecossistêmica¹¹⁷, precaucional¹¹⁸ e cooperativa¹¹⁹ como os pilares sobre os quais se fundamenta a jurisdição internacional necessária às medidas de conservação e gestão dos recursos naturais por ele regulados. Para o exercício dessa jurisdição em bases estritamente científicas¹²⁰, o FSA reitera a importância das OROPs, concitando os Estados a cooperarem por meio dessas organizações, para o cumprimento de suas obrigações naquilo que diz respeito à gestão dos recursos pesqueiros transzonais e altamente migratórios¹²¹.

De acordo com Rochette et al (2015, p. 9), a regionalização das práticas de gestão ambiental tem se apresentado como uma tendência na elaboração de políticas e normas com essa finalidade. Junto a essa tendência, as medidas de conservação e gestão das pescas surgem de modo a considerar em suas abordagens a dimensão espacial, integrada a uma visão ecossistêmica dos recursos naturais vivos. Assim se delineiam soluções holísticas de governança, as quais buscam superar os dois maiores obstáculos já identificados: a efetividade das soluções institucionais implementadas, uma vez que a simples existência de organizações criadas com essa finalidade, já não atende às expectativas de conservação e gestão, apenas pelo fato de haverem entrado em vigor; e a necessidade de coordenação e cooperação entre as instituições já existentes, no intuito de evitar superposições de áreas e tarefas, buscando a consequente economia decorrente da otimização de recursos (ROCHETTE et al., 2015, p. 9).

É nesse contexto que surgem as OROPs com a finalidade de promoverem a cooperação internacional, em um espaço geográfico previamente delimitado, ou com relação a uma determinada espécie de pescado, podendo, ainda, se consubstanciar em uma combinação de ambas (ROCHETTE et al, 2015, p. 11). Com relação à força vinculante de suas resoluções, as OROPs dividem-se em dois tipos: as Organizações Regionais de Ordenação da Pesca propriamente ditas, aqui mencionadas pela sigla genérica OROPs, e os Organismos Regionais de Assessoramento em Matéria de Pesca, aqui citados pela sigla em inglês RFABs (*Regional Fisheries Advisory Bodies*). Esses instrumentos de gestão dos recursos pesqueiros distinguem-se entre si pelo fato de que, enquanto as OROPs propriamente ditas possuem jurisdição sobre

¹¹⁶ ONU, 1995, Art. 7º, § 2º, alínea c.

¹¹⁷ Idem, Art. 5º, alíneas d e e.

¹¹⁸ Idem, Art. 6º.

¹¹⁹ Idem, Art. 8º.

¹²⁰ Idem. 5º, alínea b.

¹²¹ Idem, Art. 10.

sua área de atuação, podendo emanar medidas de conservação e gestão dos recursos naturais vivos, de caráter vinculante com relação aos seus Estados membros, os RFABs não têm essa capacidade, podendo apenas emanar sugestões aos Estados membros sobre a adoção de medidas de conservação em sua área de competência, ainda que ambos os tipos visem à elaboração de medidas de MCVR (ROCHETTE et al, 2015, p. 11).

Em ambos, busca-se incorporar as boas práticas estabelecidas, adotando as mudanças necessárias em seus instrumentos constitutivos ou interpretando-os, de modo a “se ajustarem a conceitos novos e emergentes”, tais como a adoção das melhores evidências científicas disponíveis na formulação de medidas, além da adoção de uma abordagem ecossistêmica e precaucional do problema. No que diz respeito à garantia da efetividade das medidas de conservação e gestão das pescas, as OROPs buscam adotar aquelas que visam a promover a adesão às suas resoluções, bem como aquelas que sirvam como instrumento de coerção aos desvios de conduta (ROCHETTE et al, 2015, p. 9 e 11).

Com relação à natureza jurídica das OROPs vigentes no Oceano Atlântico, constatou-se que duas dessas organizações são de natureza não vinculante, do tipo RFAB, ambas com suas áreas de competência adjacentes aos espaços marítimos sob a jurisdição de Estados em desenvolvimento. Portanto, sua efetividade é facultada naquilo que diz respeito ao cumprimento das medidas de promoção da gestão das pescas, principalmente como um instrumento de desenvolvimento social e econômico das populações costeiras com as quais essas organizações dialogam (FAO, 2003, Apêndice E e CECAF, 2016, p. 2), são elas: o Comitê de Pesca para o Atlântico Centro Oriental (*Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic - CECAF*) e a Comissão da Pesca no Atlântico Centro Ocidental (*Western Central Atlantic Fishery Commission - WECAFC*), delimitadas adjacientemente às costas da África Centro Ocidental e da América Central, respectivamente, são classificados como organismos de assessoramento em matéria de pesca..Ao contrário da Organização das Pescarias do Atlântico Sudeste (*South East Atlantic Fisheries Organization - SEAFO*), que possui natureza vinculante e área de jurisdição englobando o litoral sudoeste da África (SEAFO, 2001, Art. 3º), constituindo outra organização cuja área de responsabilidade tangencia as ZEEs de Estados em desenvolvimento.

Ainda com relação à natureza das medidas de gestão dos recursos naturais vivos implementadas pelas OROPs, no que diz respeito à SEAFO, mesmo que as medidas impostas pela organização gozem de uma natureza vinculante, a baixa adesão à OROP e a carência de recursos materiais e financeiros dos Estados costeiros que a compõem, como será mais detalhado adiante, acabam dificultando o cumprimento do seu papel institucional,

principalmente no que diz respeito à implantação de medidas de monitoramento, controle, vigilância e repressão à Pesca INN (SEAFO, 2023).

Segundo Haas et al (2020, p. 5), não é só a quantidade de membros de uma OROP que pode interferir na gestão dos recursos pesqueiros, a condição econômica dos Estados contratantes também influencia na capacidade da OROP de exercer seu papel institucional. Nas OROPs onde a maioria dos Estados costeiros membros é de Estados em desenvolvimento, pode-se notar uma maior dependência econômica, por parte desses Estados costeiros, da exploração dos recursos naturais a serem geridos e conservados e, portanto, uma maior resistência à adesão às medidas de conservação impostas. Já nas OROPs compostas por Estados costeiros desenvolvidos é possível observar uma maior adesão às medidas de conservação e gestão necessárias à garantia de uma pesca sustentável (HAAS et al., 2020, p. 5). Outro aspecto diz respeito à carência de meios para implementação das medidas impostas, uma vez que países em desenvolvimento apresentam deficiências relacionadas aos recursos materiais e humanos adequados para o atendimento dos requisitos necessários para a adoção de medidas de MCVR, impactando assim a eficácia das medidas de conservação e gestão em vigor (HAAS et al., 2020, p. 5). Conforme preconizado pelo Art. 6º do FSA, as OROPs devem estabelecer medidas que objetivem o enfrentamento da Pesca INN, o que deve ser obtido por meio de monitoramento dos recursos naturais vivos, da normatização do controle das capturas e da vigilância dos espaços marítimos sob sua jurisdição ou competência. Além disso, essas organizações devem contar com mecanismos de repressão a esse tipo de ilícito, no mar, no porto e em toda a cadeia de produção da indústria do pescado. Essas medidas são a base da garantia da efetividade de uma OROP, naquilo que diz respeito ao atingimento dos seus objetivos institucionais, e são encontradas em maior ou menor grau de efetividade, em todas as OROPs vigentes no Oceano Atlântico, como se pode constatar a seguir, e como pode ser verificado no Relatório Técnico de Análise por Método Comparado das Organizações Regionais de Ordenação da Pesca Vigentes no Oceano Atlântico, em apêndice neste trabalho.

Para o monitoramento dos recursos naturais vivos, todas as OROPs estudadas apresentam um esforço de pesquisa e coleta de dados que permite a elaboração e disseminação de subsídios à tomada de decisão pelos Estados membros, de forma unilateral, ou pela organização como um todo. Tal unanimidade de procedimento indica ser esta uma das boas práticas a serem adotadas na gestão dos recursos pesqueiros. De acordo com Haas et al (2020, p. 5), a adoção de medidas de conservação e gestão pautadas nas melhores evidências científicas disponíveis impacta no grau de atendimento dessas medidas às necessidades de conservação de todo o ecossistema, bem como facilita o estabelecimento dos níveis adequados de captura

autorizada, levando em consideração o enfoque precaucional indicado para determinada área ou espécie alvo.

As OROPs devem possuir também meios materiais e humanos suficientes para manter uma consciência situacional marítima que venha a orientar um esforço de fiscalização e repressão de ilícitos no interior das áreas jurisdicionais. Essa consciência situacional vem sendo obtida por todas as OROPs de natureza vinculante, em diferentes graus, por meio de medidas de controle dos transbordos no mar; da utilização de VMS; das listas de navios suspeitos da prática da Pesca INN; e por meio do emprego de observadores, que podem ser organizados em programas específicos para tal, como é o caso da Organização das Pescas do Atlântico Noroeste (*Northwest Atlantic Fisheries Organization – NAFO*), ou, como no caso das demais OROPs vinculantes, incentivando os navios pesqueiros dos Estados contratantes a notificarem a presença de embarcações de Estados não membros, por meio de um sistema de relatórios padronizados, instituídos para esse fim¹²².

Com relação, mais especificamente, à CECAF e à WECAFC, ainda que esta última incentive o emprego de VMS por parte dos Estados membros, ambas demonstraram uma carência de medidas que visam a uma consciência situacional marítima acurada, concentrando seus esforços predominantemente em medidas de monitoramento, controle e vigilância passíveis de serem adotadas em terra, mais notadamente, aquelas previstas no PSMA (CECAF, 2016, p. 2 e FAO, 2021, p. 8 e 9). Com isso, aspectos relevantes como o controle dos transbordos no mar, a observação das operações pesqueiras de embarcações de Estados não contratantes na área de responsabilidade e a repressão à captura de espécies em risco são notadamente prejudicadas.

No que diz respeito à repressão da Pesca INN, destacam-se os procedimentos adotados no âmbito da NAFO e da Comissão das Pescas do Atlântico Nordeste (*North-East Atlantic Fisheries Commission – NEAFC*) que, de forma institucional e organizada, vêm mantendo programas de inspeções no mar, com o objetivo de verificar se as embarcações em operações de pesca em suas áreas jurisdicionais estão seguindo as normas de preservação em vigor (NEAFC, 2022, Arts. 15 a 19 e NAFO, 2022, Arts. 31 a 34). Essa iniciativa é ainda complementada por um rol de “infrações sérias” que permite, até mesmo, a interrupção da atividade pesqueira por parte do infrator e sua condução a um porto pertencente a um Estado membro para, então, proceder à realização de inspeções mais detalhadas (NEAFC, 2022, Art. 29 e NAFO, 2022b, Art. 38). Dentro do mesmo escopo de garantir a eficácia das medidas

¹²² Ver CCAMLR. Compliance. 03 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.ccamlr.org/en/compliance/conformite>>. Acesso em: 22 out. 2022.

impostas pela OROP, destaca-se a iniciativa da NEAFC, que visa aumentar a adesão de Estados não contratantes a suas medidas de gestão dos recursos pesqueiros, ao autorizar a participação desses Estados, seja na qualidade de “Estado parte não contratante cooperador geral”, ou até mesmo autorizar a pesca na área jurisdicional da OROP, quando habilitados como “Estado parte não contratante cooperador ativo”. Dessa forma, a NEAFC busca mitigar a ameaça representada pela atuação de frotas pesqueiras de águas distantes, que não fazem parte da Comissão (NEAFC, 2022), Art. 34a).

Embora a SEAFO não possua um programa de inspeções no mar com a mesma estrutura daquele adotado pela NAFO e pela NEAFC, a Organização possui procedimentos específicos e comunicações padronizadas a serem adotadas por seus Estados membros, caso decidam conduzir inspeções desse tipo (SEAFO, 2001). Contudo, como será mais detalhadamente exposto adiante, a carência de recursos materiais e financeiros por parte dos Estados costeiros membros prejudica a condução desse tipo de operação no alto-mar.

Ainda com relação à repressão à Pesca INN, a Comissão para a Conservação dos Recursos Marinhos Vivos Antárticos (*Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources* – CCAMLR) atribui um papel de destaque aos Estados membros, concitando-os a efetivamente assumirem suas responsabilidades na fiscalização e imposição de sanções aos navios infratores sob seu registro, incluindo as pessoas físicas e jurídicas estabelecidas nesses Estados que, de algum modo, tenham se beneficiado da Pesca INN na área sob jurisdição da Comissão (CCAMLR, 2017, Art. 1º, § iii).

O Quadro 1 a seguir apresenta uma síntese das principais medidas de ordenação das pescas apresentadas por cada OROP estudada:

Quadro 1 – Síntese das principais medidas MCVR adotadas pelas OROPs em vigor no Oceano Atlântico

MEDIDA ADOTADA	CCAMLR	SEAFO	NAFO	NEAFC	CECAF	WECAFC
Natureza	Vinculante	Vinculante	Vinculante	Vinculante	Assessora	Assessora
Medidas de controle dos transbordos no mar	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Abordagem científica, ecossistêmica e precaucional	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Listas de navios suspeitos da prática da Pesca INN	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Utilização de VMS	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Emprego de observadores	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Inspeções no mar	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não
Rol de “infrações sérias”	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Segundo Rochette et al (2015, p. 13), as OROPs são o principal mecanismo de gestão dos recursos pesqueiros transzonais e no alto-mar. Contudo, essas organizações têm apresentado alguns desafios na promoção da conservação e gestão do pescado nesse espaço marítimo, principalmente, as lacunas existentes nas áreas de cobertura das OROPs, tal qual no Atlântico Sul Ocidental, além da carência de mecanismos legais que viabilizem a adoção de medidas de repressão à Pesca INN, nas áreas sob sua jurisdição. Apesar da importância que possuem para a gestão e conservação dos recursos pesqueiros no alto-mar, isto é, além da jurisdição dos Estados costeiros, as OROPs têm enfrentado críticas frequentes relacionadas à “fraqueza e inefetividade” (HAAS et al, 2020, p. 2) das medidas por elas implementadas no cumprimento de suas atribuições institucionais.

Outro aspecto que impacta a implementação e eficácia das medidas necessárias é a forma como os Estados membros das OROPs deliberam e adotam suas resoluções. Em algumas organizações, como a SEAFO, as medidas de gestão e conservação são implementadas apenas quando aprovadas por unanimidade, enquanto em outras OROPs, tal como a NAFO e a NEAFC, as resoluções são adotadas por meio do voto da maioria dos contratantes, cabendo o direito de objeção ao membro que não concordar com a aprovação da medida em pauta. Caso opte por apresentar alguma objeção, o Estado membro que assim o fizer ficará isento de cumprir aquilo que foi acordado pela maioria, criando uma vulnerabilidade no sistema de gestão e conservação que se pretende garantir. Ainda assim, Haas et al (2020, p. 4) afirmam que o sistema de tomada de decisão pelo voto da maioria é mais propício à adoção das medidas necessárias, uma vez que o consenso tende a ser mais difícil de se obter nos fóruns de debate das OROPs.

5.2 A repressão da Pesca INN nas áreas sob jurisdição das OROPs vigentes no Oceano Atlântico

No exercício de suas atribuições institucionais, as OROPs são responsáveis pela implementação de medidas de conservação e gestão dos recursos pesqueiros em suas respectivas áreas jurisdicionais. Dessa forma, cabe às organizações desse tipo a promoção das medidas MCV necessárias, tais como: pesquisas científicas que monitorem a população dos cardumes das espécies alvo e daquelas dependentes ou associadas a elas, o controle da atividade pesqueira por meio da atribuição de quotas máximas de capturas, bem como da designação de áreas de pesca proibidas, e a obrigatoriedade de sistemas de monitoramento de embarcações, entre diversas outras medidas possíveis.

De uma forma geral, é atribuição precípua das OROPs servirem de fórum facilitador da cooperação internacional em matéria de conservação e gestão dos recursos pesqueiros existentes em uma determinada região (AMARAL, 2022, p. 267). Entretanto, para que as OROPs possam atingir os objetivos institucionais para os quais foram concebidas, estas devem se valer de ferramentas de repressão das práticas pesqueiras ilícitas, sendo estas entendidas como ações contrárias às medidas MCV impostas pela organização competente.

De acordo com Sjöstedt e Sundström (2013, p. 416), “a efetividade dos compromissos internacionais e dos acordos regionais são fundamentalmente condicionados pelas capacidades dos contratantes e pela forma como as regras para combater a sobrepesca são postas em prática”. Assim sendo, a eficácia das medidas de conservação e gestão nos espaços marítimos além da jurisdição dos Estados está intimamente vinculada à capacidade dos Estados costeiros de promover a observância dessas medidas, reprimindo as atividades ilícitas conduzidas por frotas que se dedicam à Pesca INN. Segundo Warikandwa (2023, p. 3), essas ações de repressão devem ser vistas de forma abrangente, como uma ferramenta de promoção da adesão às medidas impostas pelas OROPs. Trata-se da coerção relacionada a determinada regulamentação em matéria de pesca, devidamente imposta por uma instituição com jurisdição para tal.

Enquanto a teoria coloca à disposição da sociedade internacional uma série de medidas de conservação e gestão dos recursos pesqueiros, passíveis de serem aplicadas pelas OROPs, muito pouco se discorre a respeito de como a eficácia dessas medidas pode ser garantida e como as características dos seus Estados membros impacta nessa eficácia. Isto é, trata-se não apenas de aferir a eficácia das medidas impostas, mas também de como essas medidas são recebidas pelos Estados membros e como as capacidades destes são refletidas “nas dinâmicas de repressão dos ilícitos” (SJÖSTEDT; SUNDSTRÖM, 2013, p. 416-418).

É por meio da implantação de OROPs e pelo patrulhamento dos seus respectivos espaços marítimos jurisdicionais que se pode atender a ambos os requisitos relacionados ao incremento da adesão às medidas de conservação e gestão das pescas, isto é, a implementação de normas adequadas de conservação e gestão das pescas no alto-mar e a aplicação da coerção necessária para coibir a prática de atividades pesqueiras que compensem economicamente os riscos acarretados pela transgressão das medidas de conservação e gestão em vigor. Dessa forma, deve-se analisar a prática dos Estados costeiros membros, no sentido de garantirem a eficácia das medidas impostas pelas OROPs propriamente ditas, no Oceano Atlântico.

Com relação à SEAFO, pode-se afirmar que esta organização ainda não possui um programa integrado para inspeções no mar, conforme se pode constatar no Art. 15 do relatório

do Sistema de Observação, Adesão e Repressão dessa OROP, datado de 1º de dezembro de 2022, onde ficou acordado que:

Até à adoção de um programa de inspeções no mar da SEAFO, cada Parte Contratante que proceda a inspeções no mar, pelos seus navios de patrulha, em um navio que opere ou seja suspeito de operar com recursos pesqueiros, na Área da Convenção, aplicando as disposições pertinentes da parte VI do Acordo para Implementação das Disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de dezembro de 1982, sobre a Conservação e o Ordenamento de Populações de Peixes Transzonais e de Populações de Peixes Altamente Migratórios [...] ¹²³ (SEAFO, 2023, Art. 15, tradução nossa).

Tendo em vista a ausência de um esforço combinado para a condução de operações de repressão à Pesca INN no mar, ficando a cargo dos Estados membros promoverem suas ações de modo unilateral, e levando-se em consideração o fato de que a eficácia das medidas de conservação e gestão reside, primordialmente, nas ações dos Estados costeiros, é necessário identificar as práticas de cada Estado costeiro membro dessa OROP, a fim de delinear os impactos de suas ações no desempenho institucional da SEAFO como um todo. Assim sendo, devem ser analisadas as ações promovidas pela África do Sul, por Angola e pela Namíbia, com o intuito de reprimirem a Pesca INN na área sob jurisdição da SEAFO.

A pesca com a utilização de espinhel é amplamente relacionada à prática da Pesca INN na África do Sul. Essa atividade ilícita tem sido responsável por um prejuízo ao governo sul-africano de 815 milhões de dólares por ano, além dos danos causados à integridade dos ecossistemas marinhos, onde cerca de 70 espécies estão ameaçadas de extinção (SJÖSTEDT; SUNDSTRÖM, 2013, p. 422). De acordo com Stäbler et al. (2022, p. 6 e 9), a pesca por meio de espinhel tem estreita relação com a atividade das frotas de pesca em águas distantes, uma vez que esta prática está relacionada à captura de espécies de alto valor comercial, além de permitir uma rápida fuga das embarcações no caso da presença de navios em patrulha.

Embora o cenário se apresente contrário aos interesses da África do Sul, esta não tem conseguido contribuir para o enfrentamento à Pesca INN na área da SEAFO. Além de não possuir nenhum programa voltado à implementação de medidas de MCVR que visem enfrentar a Pesca INN, o país encontra-se “moderadamente” equipado para a realização de inspeções no mar, contando com apenas três embarcações, com capacidade de navegação restrita ao interior da ZEE (SJÖSTEDT; SUNDSTRÖM, 2013, p. 422-423). Ainda que a África do Sul tenha

¹²³ *Until a SEAFO sea inspection programme has been adopted, each Contracting Party undertaking inspections by its patrol vessels at sea on a vessel operating, or suspected of operating, on fishery resources covered by the Convention in the Convention Area, will do so by applying the relevant provisions in part VI of the United Nations Fish Stocks Agreement [...].*

previsto o crime de Pesca INN em sua legislação ambiental, punidos com multas que chegam a 338 mil dólares (WARIKANDWA, 2023, p. 23), o país não possui os meios materiais de que necessita para garantir a eficácia dessa lei, e nem das medidas impostas no âmbito da OROP a qual pertence.

Com relação à Angola, outro Estado costeiro membro da SEAFO, pode-se afirmar que sua capacidade também é relativamente limitada, no que diz respeito à garantia da eficácia das medidas de conservação e gestão na área sob jurisdição da Organização. Segundo Sjöstedt e Sundström (2013, p. 419), não é possível encontrar nas fontes oficiais disponíveis, qualquer menção a programas que visem à inspeção de capturas. Além disso, os autores destacam que ainda que tenha adquirido 10 navios patrulha, o país os tem empregado de forma inadequada para garantir que as medidas em vigor sejam observadas. Um exemplo de procedimento ineficaz citado é a ausência de operações interagências entre a marinha, as forças policiais e as autoridades portuárias, para o enfrentamento da Pesca INN.

Apesar da pouca efetividade apresentada pela África do Sul e por Angola, a Namíbia tem demonstrado, relativamente, uma capacidade de enfrentamento da Pesca INN. Com uma vontade política que o distingue dos demais Estados costeiros membros, o país tem se empenhado em promover ações de MCV e de repressão de ilícitos no mar que o tem tornado uma referência na SEAFO. Após obter a independência, em 1990, a Namíbia vem buscando recuperar as populações degradadas dos cardumes por meio da criminalização da Pesca INN, do apresamento de embarcações estrangeiras e por meio de estratégias bem-sucedidas de MCVR, as quais consistem em patrulhas marítimas e aéreas apoiadas por programas de observadores e de inspetores embarcados, bem como pela fiscalização das descargas nos seus portos (SJÖSTEDT; SUNDSTRÖM, 2013, p. 421).

Corroborando a afirmativa de que as frotas de pesca em águas distantes tendem a operar onde há uma probabilidade menor de sofrerem sanções, ou onde seus Estados de registro possuem influência econômica sobre os Estados costeiros (STÄBLER et al., 2022), p. 14), pode-se afirmar que o caso da Namíbia é um exemplo de sucesso relativo na adoção de medidas de repressão à Pesca INN, com seu programa de inspeções sendo classificado como “altamente eficaz” (SJÖSTEDT; SUNDSTRÖM, 2013, p. 421), nos limites de suas águas jurisdicionais. Entretanto, ainda que o empenho da Namíbia em mitigar os efeitos da Pesca INN seja considerado como um exemplo aos demais Estados costeiros da SEAFO, suas ações ainda estão aquém daquilo que se busca em termos de garantia da eficácia das medidas de gestão das pescas nas áreas além da jurisdição do Estado.

Dessa forma, a Namíbia apresenta impactos relevantes apenas sobre sua ZEE¹²⁴, mas com efeitos limitados sobre toda a extensão da área jurisdicional da SEAFO. Isto deve-se ao fato de que o país carece de meios disponíveis para a condução de um programa de inspeções voltado à garantia da eficácia das medidas de conservação e gestão dos recursos pesqueiros no alto-mar. Mesmo em suas áreas costeiras, o país tem encontrado dificuldades de ordem material, recorrendo, por vezes, às embarcações da ONG *Sea Shepherd* para embarcar seus inspetores e agentes de segurança pública, empenhados no patrulhamento das zonas costeiras de preservação ambiental (WARIKANDWA, 2023, p. 2).

De acordo com Warikandwa (2023, p. 21), para a garantia da eficácia das medidas implementadas por uma OROP é necessária uma gama de recursos materiais e de infraestrutura que permitam a vigilância de áreas marítimas remotas e de grandes dimensões. Para tal, o Estado costeiro membro da OROP deve contar com meios navais com autonomia suficiente para operar distante de suas bases, bem como serem apoiados por uma significativa infraestrutura portuária e de comunicações, inclusive satelitais. A Namíbia, tanto quanto os demais Estados costeiros da SEAFO, carecem desses meios, tornando essa deficiência uma vulnerabilidade a ser corrigida para o eficaz enfrentamento da Pesca INN na região (WARIKANDWA, 2023, p. 23-24).

Em virtude da carência de recursos materiais e financeiros dos seus Estados costeiros membros, a SEAFO tem enfrentado obstáculos na implementação das medidas de conservação e gestão dos recursos pesqueiros, bem como para a promoção das ações de garantia da eficácia dessas medidas. Contudo, nas palavras de Sjöstedt e Sundström (2013, p. 424, tradução nossa), “é por meio do estudo comparado que se pode arguir se os resultados na gestão dos recursos naturais vivos são afetados pelas diferentes capacidades de coerção”. Dessa forma, torna-se necessário analisar as ações de coerção adotadas no âmbito da NAFO e da NEAFC, as quais se constituem como OROPs propriamente ditas, cujos Estados costeiros membros são caracterizados por serem Estados desenvolvidos e, *a priori*, dotados com os recursos necessários à condução das ações de coerção indispensáveis para a consecução dos objetivos institucionais das respectivas organizações de gestão das pescas.

A criação da NAFO remete-se à década de 1950, quando os Estados costeiros membros, como os EUA e o Canadá, perceberam os impactos sofridos por suas populações em decorrência da pesca predatória do bacalhau (AMARAL, 2022, p. 270), que mesmo sendo

¹²⁴ Segundo Sjöstedt e Sundström (2013, p. 421), o programa de inspetores embarcados na Namíbia atinge uma cobertura de 91,5% de todos os navios operando em suas águas jurisdicionais e 85% de toda sua frota pesqueira possui instalado algum tipo de sistema de monitoramento de navios.

praticada no alto-mar, acabava comprometendo a subsistência das comunidades costeiras que dependiam da pesca dessa espécie para o provimento do próprio sustento. Esse impacto foi gerado pela evolução das técnicas de construção de navios pesqueiros, permitindo que frotas de pesca em águas distantes, como a espanhola, conseguissem estender suas temporadas de pesca para além do verão, uma vez que suas novas embarcações possuíam um casco reforçado para aguentar as condições de mar adversas, eram equipadas com câmaras frigorificadas para estocar o pescado, e possuíam aparelhos de pesca maiores, com maior capacidade de captura. Com isso, a comunidade pesqueira da região canadense de Newfoundland viu os cardumes serem drasticamente reduzidos pela pesca industrial espanhola, comprometendo assim o bem-estar econômico e social da população costeira daquela região (SNEYD; HONS, 2005).

A constatação da redução dos cardumes em função da ação das frotas de pesca em águas distantes e o risco que isso acarretava para a segurança alimentar de sua população levou o Canadá a se posicionar na liderança das ações voltadas à garantia da eficácia das medidas de conservação e gestão dos recursos naturais vivos, tanto no âmbito doméstico, como no âmbito da NAFO. Dessa forma, visando a conservação e gestão dos recursos pesqueiros em suas águas jurisdicionais, o Canadá aprovou uma lei que ficou conhecida como *Coastal Fisheries Protection Act*, de 1985, a qual foi emendada em 1994, a fim de estender a competência das autoridades canadenses para a promoção de ações de repressão à Pesca INN na área marítima adjacente à ZEE canadense¹²⁵, porém, sob a jurisdição da NAFO (RAYFUSE, 2003, p. 217).

Com base na jurisdição atribuída pela NAFO, desde 1994, o Canadá tem promovido patrulhas aéreas e marítimas no intuito de fiscalizar a adesão às medidas de conservação e gestão das pescas implementadas pela Organização no alto-mar. Nesse sentido, segundo Rayfuse (2003, p. 217), o país foi pioneiro ao conduzir abordagens e inspeções no mar com base no Art. 21 do FSA, o qual prevê que,

Em qualquer zona do alto-mar abrangida por uma organização ou convênio sub-regional ou regional de gestão das pescas, um Estado Parte, que seja membro dessa organização ou participante nesse convênio pode, através dos seus inspetores devidamente autorizados, abordar e inspecionar, em conformidade com o parágrafo 2º, os navios de pesca que arvoem pavilhão de outro Estado Parte no presente Acordo, quer esse Estado Parte seja ou não membro da organização ou participante no convênio para efeitos de assegurar o cumprimento das medidas de conservação e de gestão das populações de peixes transzonais e das populações de peixes altamente migratórios

¹²⁵ Em 1995, a ampliação da competência dos inspetores canadenses para além da jurisdição nacional levou a uma crise diplomática e militar com a Espanha e a União Europeia, conhecida como a *Turbot War*, a qual decorreu do apresamento do pesqueiro espanhol “Estai”, no alto-mar, em área sob a jurisdição da NAFO, acusado de exceder a quota máxima permitida pela OROP para a captura do linguado (*turbot* em inglês). Ver SNEYD, *Elizabeth. Fighting over fish: A look at the 1995 Canada-Spain Turbot War*. Disponível em: <http://www.cda-cdai.ca/cdai/uploads/cdai/2009/04/sneyd05.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2024.

estabelecidas por essa organização ou convênio (ONU, 1995, Art. 21, tradução nossa).¹²⁶

Inicialmente voltadas aos navios sem bandeira ou com bandeiras de conveniência de Estados que não são membros da NAFO, as abordagens, mesmo gerando protestos, tiveram um efeito prático positivo, pois as embarcações suspeitas saíram das áreas patrulhadas pelo Canadá, no intuito de evitar apresamentos (RAYFUSE, 2003, p. 217) e os decorrentes prejuízos econômicos. Essa redução da quantidade de navios nas áreas patrulhadas corrobora aquilo que King e Sutinen (2010, p. 8) colocaram como sendo “a influência da deterrência e de fatores normativos” na decisão de aderir ou não às medidas de conservação e gestão impostas, uma vez que a deterrência é o resultado racional da diferença entre os benefícios esperados pela transgressão das normas em vigor e a probabilidade de sofrer uma sanção por essa transgressão.

Além do Canadá, os EUA também vêm se empenhando em fortalecer a eficácia das medidas de conservação e gestão na área da NAFO. Na organização institucional norte-americana, cabe a sua Guarda Costeira a tarefa de coibir a prática da Pesca INN, tanto no interior de suas águas jurisdicionais, quanto no alto-mar (EUA, 2020, p. 4). De acordo com King et al (2009, p. 365), a Guarda Costeira norte-americana (*United States Coast Guard – USCG*) é a única instituição dos EUA com capacidade (inclusive legal) para promover a adesão necessária às medidas de gestão das pescas nos espaços marítimos além da jurisdição nacional. Dessa forma, e reconhecendo a liderança regional do Canadá no que diz respeito ao enfrentamento da Pesca INN, a USCG tem buscado estabelecer parcerias com aquele país, de modo a conduzir operações combinadas para o patrulhamento das áreas marítimas sob a jurisdição da NAFO (EUA, 2020, p. 23).

Em um estudo crítico sobre a efetividade da USCG no enfrentamento da Pesca INN, King et al (2009, p. 362-363) afirmam que a presença de navios empenhados em operações que visam a garantia das medidas de conservação e gestão dos recursos pesqueiros, por si só, já inibe a ação de infratores, porém, quando os navios em patrulham se afastam, esses infratores tornam a incorrer em atividades relacionadas à Pesca INN. No intuito de evitar a reincidência e aumentar a efetividade das ações de coerção, o estudo recomenda uma série de medidas a serem adotadas em complemento às ações de inspeção no mar e que venham a facilitar a

¹²⁶ Art. 21 - *In any high seas area covered by a subregional or regional fisheries management organization or arrangement, a State Party which is a member of such organization or a participant in such arrangement may, through its duly authorized inspectors, board and inspect, in accordance with paragraph 2, fishing vessels flying the flag of another State Party to this Agreement, whether or not such State Party is also a member of the organization or a participant in the arrangement, for the purpose of ensuring compliance with conservation and management measures for straddling fish stocks and highly migratory fish stocks established by that organization or arrangement.*

detecção de embarcações empenhadas na Pesca INN, tais como, a cooperação interagências, a utilização dos sistemas eletrônicos de vigilância, como os VMS, além de outras tecnologias disponíveis com essa finalidade, como o monitoramento por meio de imagem satelital.

Nesse sentido, e no intuito de aprimorar a detecção de navios infratores, a NAFO instituiu, em 1998, o seu “Programa de Observadores e Rastreamento Satelital”, no qual a organização mantém observadores embarcados e VMS instalados em navios pesqueiros que operam em sua área jurisdicional, atingindo uma cobertura de 100% das embarcações pesqueiras dos seus Estados membros. Além disso, a organização tem buscado coibir a atuação de pesqueiros de países não contratantes por meio de um “Esquema para a Promoção da Adesão de Navios de Estados Não-contratantes” (RAYFUSE, 2003, p. 219, tradução nossa),¹²⁷ o qual busca aprimorar a detecção e o acompanhamento de embarcações pesqueiras de Estados não-contratantes, transitando nas áreas sob a jurisdição da NAFO, e coibindo assim a prática da Pesca INN e do transbordo nessas áreas. A eficiência de tais programas contribuiu para uma redução de até 80% no número de infrações registradas pela organização, desde sua entrada em vigor (RAYFUSE, 2003, p. 219).

Para a divulgação aos Estados contratantes dos dados relacionados com a performance dos programas de garantia da eficácia das medidas de conservação e gestão das pescas em sua área jurisdicional, a NAFO publica o “Relatório Anual de Pescas e Adesão”¹²⁸, no qual são registradas as estatísticas relacionadas aos seus principais indicadores de eficiência relacionados à pesca e às atividades de vigilância, tais como: esforço de pesca realizado em sua área de responsabilidade, número de inspeções no mar realizadas, e a quantidade de infrações constatadas.

Tabela 2 – Esforço de pesca e inspeções no mar na área da NAFO de 2011 a 2022

Ano	Esforço de Pesca (dias)	Inspeções no mar	Infrações detectadas
2011	5.300	200	8
2012	5.510	193	10
2013	4.779	169	2
2014	4.822	135	14*
2015	4.209	110	1
2016	4.270	112	5
2017	3.872	115	7
2018	4.105	100	3
2019	4.674	106	11

¹²⁷ *Scheme to Promote Compliance by Non-Contracting Party Vessels.*

¹²⁸ NAFO. *Annual Fisheries and Compliance Review.* Disponível em: <https://www.nafo.int/Fisheries/Compliance>. Acesso em: 10 mai. 2024.

2020	4.622	43	5
2021	4.676	67	11
2022	3.896	77	5

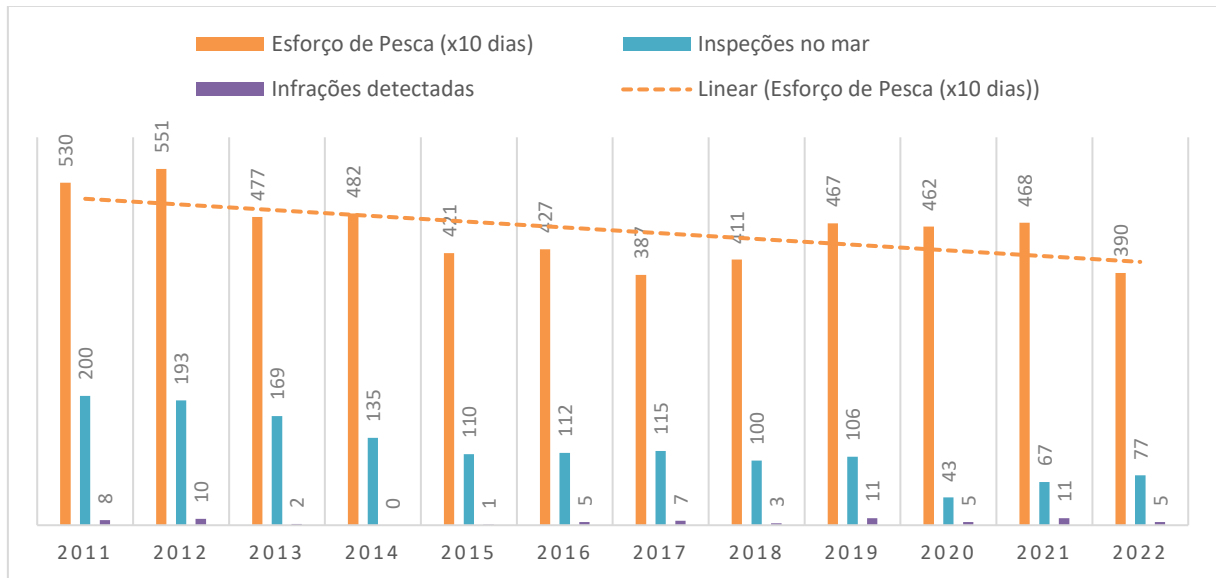
*O relatório de 2014 não distingue as infrações detectadas em inspeções no mar daquelas identificadas nas inspeções no porto, relatando apenas o número total de infrações identificadas.

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos da NAFO (2023)

De acordo com os relatórios da NAFO analisados, os Estados membros da Organização têm se empenhado em realizar patrulhas marítimas com o intuito de fiscalizar o cumprimento das medidas de conservação e gestão implementadas no âmbito da OROP. Além das patrulhas marítimas, a NAFO conta com um abrangente esquema de garantia da eficácia de suas medidas, o qual prevê a realização de inspeções no porto e a adesão obrigatória ao Programa de Observadores e Rastreamento Satelital, o qual conta com uma cobertura de 100% (NAFO, 2023, p. 10). Em complemento às medidas de vigilância e coerção já citadas, a NAFO conta ainda com o patrulhamento aéreo, conduzido pelo Canadá, sobre a área de jurisdição da Organização, o que tem ampliado a capacidade de observação das atividades pesqueiras nela conduzidas (NAFO, 2023, p. 6). Além do Canadá, os EUA e a União Europeia têm somado esforços nas ações de vigilância no mar, as quais têm sido conduzidas no intuito de coibir a prática da Pesca INN e garantir a eficácia das medidas de conservação e gestão das pescas, implementadas no âmbito da NAFO.

Ainda que as operações de vigilância no mar tenham sido impactadas, em 2020, pela pandemia de COVID-19, como pode ser observado na Tabela 2, o número de inspeções no mar vem sendo ampliado nos anos posteriores, buscando atingir os patamares pré-pandemia (NAFO, 2023), p. 18). O Gráfico 1, a seguir, apresenta a comparação entre o esforço de pesca empreendido na NAFO, as infrações detectadas e a quantidade de inspeções no mar, no período de 2011 a 2022:

Gráfico 1 – Esforço de pesca empreendido, infrações detectadas e inspeções no mar, na área da NAFO, no período de 2011 a 2022



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos da NAFO (2023)

Do Gráfico 1 acima, pode-se perceber que o esforço de pesca vinha apresentando um declínio até 2017, com um aumento entre os anos de 2018 e 2021, voltando a apresentar queda em 2022, com tendência de queda ao longo de todo o período. Com relação às inspeções no mar, estas sofreram uma redução entre 2011 e 2014, mantendo-se estável, com variações inferiores a 10%, a partir de 2015 e até a pandemia de COVID-19, em 2020. No período pós-pandemia, em 2021 e 2022, pode-se observar uma retomada das inspeções no mar, acompanhada de uma queda de, aproximadamente, 17% no esforço de pesca empreendido em 2022, quando comparado ao ano anterior.

Ainda que não haja uma relação evidente entre o esforço de pesca e as infrações detectadas, ou entre o esforço de pesca e o número de inspeções no mar, é possível constatar uma correlação, no período de 2014 a 2018, entre o nível estável de inspeções no mar e a tendência de queda no esforço de pesca, bem como a correlação, a partir de 2019, entre o aumento do esforço de pesca, e o decréscimo do número de inspeções no mar, em função da pandemia de COVID-19. Essas correlações são explicadas por King *et al.* (2009, p. 353), ao afirmarem que a redução dos fatores regulamentadores da atividade pesqueira (inspeções no mar) acarreta no aumento da presença de fatores econômicos que favorecem a inobservância das medidas em vigor, ocasionando uma tendência de acréscimo da incidência de atividades ilícitas, reforçada por infratores ocasionais que, nas condições corriqueiras, optariam por outras áreas de pesca, com menos fatores normativos, como é o caso do Atlântico Sul Ocidental.

Dessa forma, pode-se afirmar que a NAFO vem conseguindo garantir a eficácia de suas medidas de conservação e gestão dos recursos pesqueiros, por meio da adoção de um abrangente conjunto de medidas de MCVR, conduzidas por três importantes atores regionais, Canadá, EUA e União Europeia, que, disponibilizando seus meios materiais, tecnológicos e humanos, vêm apoiando a Organização na consecução dos seus objetivos institucionais,

A NEAFC também investiu na implementação de programas que visam a aumentar o nível de fiscalização sobre a atividade pesqueira em sua área jurisdicional. Dessa forma, a Comissão conta com o “Esquema de Controle e Repressão”¹²⁹, que visa a promover a adesão entre as frotas dos Estados contratantes e entre as frotas dos “Estados parte não contratantes cooperadores”¹³⁰, por meio de inspeções no mar e no porto. Os casos de infração cometidos pelas frotas desses Estados são objeto de deliberação no “Comitê Permanente de Monitoramento e Adesão” da OROP, o qual se incumba de adotar os procedimentos de correção previstos pela Organização (ÁSGEIRSSON; CAMPBELL; NEVES, 2020, p. 377-378). Essa combinação entre medidas de fiscalização e repressão e comitê de monitoramento da adesão é complementada pela condução de inspeções no mar, onde é possível constatar as discrepâncias entre o pescado declarado pela embarcação e a quantidade realmente existente a bordo, antes que a embarcação possa descarregá-lo em algum porto ou por meio de uma operação de transbordo. Além disso, as inspeções no mar fornecem elementos de prova suficientes para a aplicação de sanções contra o mestre ou o armador da embarcação que estiver envolvida em atividades relacionadas à Pesca INN (ÁSGEIRSSON; CAMPBELL; NEVES, 2020, p. 380).

O programa de inspeções no mar adotado pela NEAFC prevê que os Estados contratantes mantenham em sua área jurisdicional, ao menos, um navio inspetor para cada dez embarcações pesqueiras do mesmo país, em atividades nessa área (ÁSGEIRSSON; CAMPBELL; NEVES, 2020, p. 381). O programa prevê, inclusive, a abordagem e inspeção de navios de bandeira de Estados não contratantes, podendo o mestre desse tipo de embarcação, por força do princípio *pacta tertiis*, recusar a abordagem dos inspetores da NEAFC. Caso o mestre da embarcação suspeita se recuse a receber os inspetores a bordo, a equipe de inspeção elaborará o relatório pautado em suas “próprias conclusões”, inclusive levando em consideração a recusa do mestre da embarcação em receber os inspetores (ÁSGEIRSSON; CAMPBELL; NEVES, 2020, p. 381). As inspeções no mar previstas pelo programa de

¹²⁹ *Scheme of Control and Enforcement*

¹³⁰ A respeito das prerrogativas dos Estados parte não contratantes cooperadores ver Relatório Apêndice a esta tese, p. 28.

monitoramento e repressão da NEAFC podem ser conduzidas, também, por inspetores previamente embarcados nos navios pesqueiros, podendo ser eles de nacionalidade diversa daquela do navio inspecionado (ÁSGEIRSSON; CAMPBELL; NEVES, 2020, p. 381). A tabela a seguir mostra o esforço realizado pelos Estados contratantes na vigilância da área sob jurisdição da NEAFC, no período de 2011 a 2021:

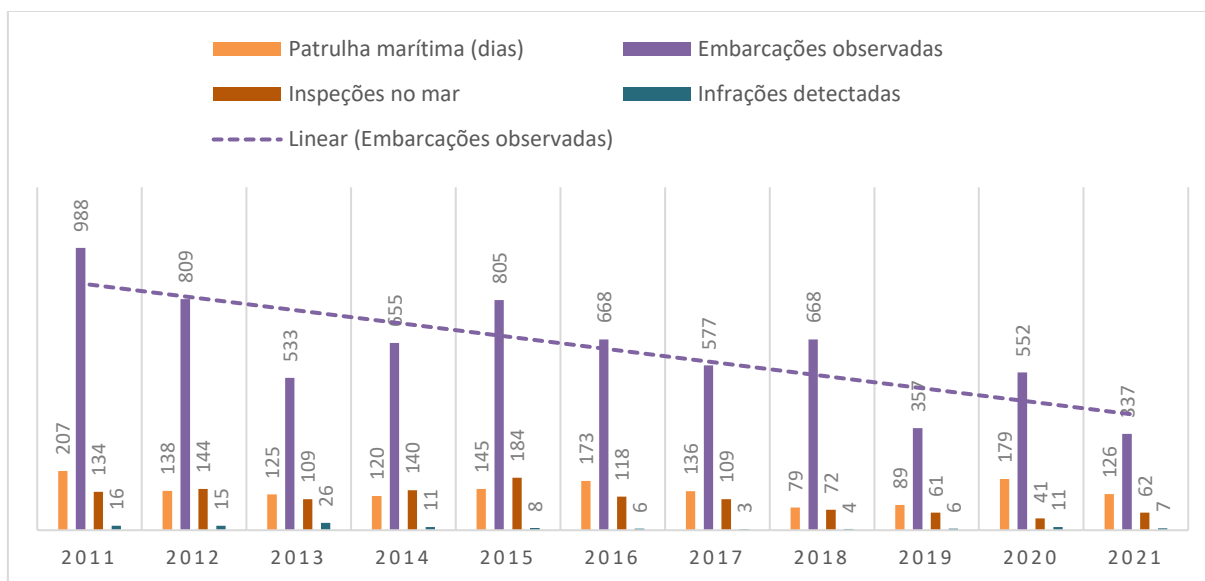
Tabela 3 – Atividades de vigilância na área da NEAFC de 2011 a 2021

Ano	Patrulha marítima (dias)	Patrulha aérea (horas)	Embarcações observadas	Inspeções no mar	Infrações detectadas
2011	207	154	988	134	16
2012	138	192	809	144	15
2013	125	55	533	109	26
2014	120	72	655	140	11
2015	145	66	805	184	8
2016	173	114	668	118	6
2017	136	49	577	109	3
2018	79	53	668	72	4
2019	89	52	357	61	6
2020	179	39	552	41	11
2021	126	26	337	62	7

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos da NEAFC (2021)

Como pode ser constado na Tabela 3, os Estados contratantes realizaram, no período considerado, um esforço de vigilância que envolveu navios e aeronaves empenhados na observação e na inspeção de embarcações pesqueiras, na área marítima sob a jurisdição da NEAFC. Segundo os dados obtidos, à exceção dos anos 2018 e 2019, o esforço de vigilância demonstrou-se constante, mantendo-se dentro de um patamar superior a 120 dias de patrulha marítima, por ano. Contudo, conforme demonstra o Gráfico 2 a seguir, pode-se observar uma tendência linear de queda no número de embarcações observadas, apresentando uma redução no esforço de pesca naquela região, bem como uma redução no número de infrações detectadas, dentro do período observado.

Gráfico 2 – Relação entre dias de patrulha marítima, inspeções no mar, embarcações observadas e infrações detectadas no período de 2011 a 2021

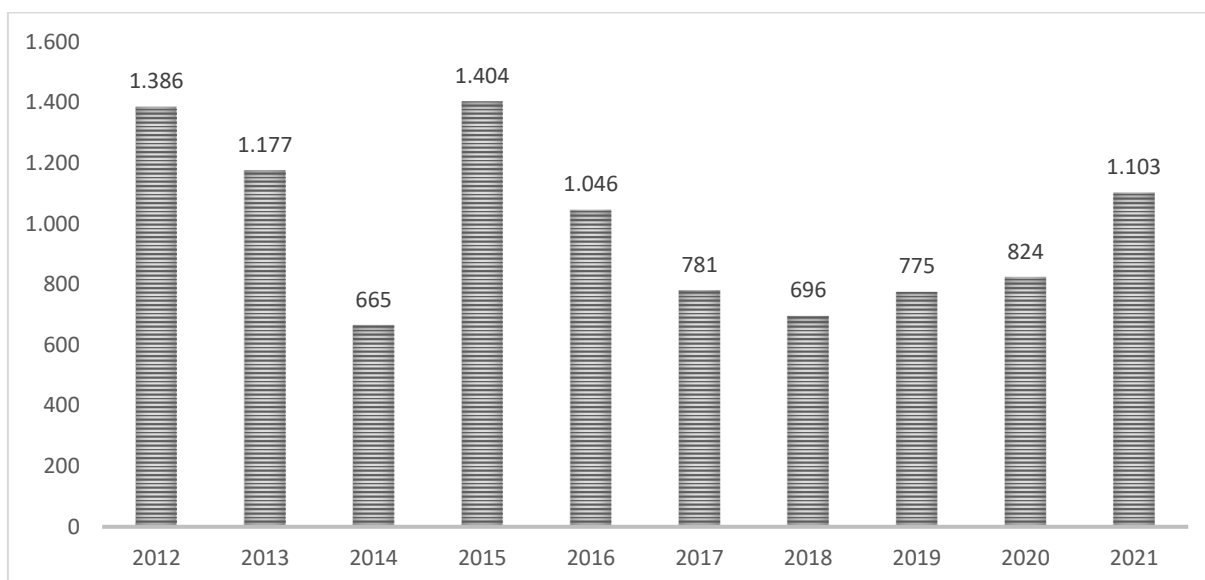


Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos da NEAFC (2021)

Ainda que não se possa constatar uma relação direta entre o esforço de vigilância e a quantidade de infrações detectadas (ÁSGEIRSSON; CAMPBELL; NEVES, 2020, p. 384), a tendência de redução no esforço de pesca (número de embarcações observadas), quando confrontadas com um esforço de vigilância constante (patrulhamento marítimo) indicam, à luz da Teoria da Adesão, uma mudança na preferência das frotas pesqueiras com relação às áreas onde vão conduzir atividades relacionadas à Pesca INN, inclusive o transbordo, uma vez que o ganho esperado da violação das normas de conservação e gestão dos recursos pesqueiros, em vigor na OROP, está inversamente relacionada à probabilidade de sofrerem sanções por parte do Comitê Permanente de Monitoramento e Adesão (HATCHER et al., 2000, p. 450), o que acresce com o permanente esforço de vigilância conduzido na área jurisdicional da NEAFC.

Esse esforço de vigilância empreendido por meio de navios e aeronaves é ainda complementado por inspeções nos portos e pelos relatórios emitidos por inspetores embarcados, além do monitoramento dos sinais emitidos pelo VMS, obrigatório para embarcações pesqueiras com mais de 24 metros de comprimento (ÁSGEIRSSON; CAMPBELL; NEVES, 2020, p. 379). A soma dos esforços empreendidos por todos esses instrumentos resulta na emissão de notificações por infrações cometidas, bem como na inscrição das embarcações infratoras nas listas de disseminação de navios envolvidos com a Pesca INN. O Gráfico 3, a seguir, apresenta a quantidade de embarcações que foram notificadas por infrações às medidas de conservação e gestão em vigor, detectadas pelos diversos mecanismos de MCVR empregados no âmbito da OROP, no período de 2012 a 2021:

Gráfico 3 – Quantidade de embarcações notificadas na área da NEAFC de 2012 a 2021



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos da NEAFC (2021)

Caso uma embarcação não consiga comprovar a origem lícita do pescado existente a bordo, isto é, que esse pescado não tenha sido capturado em detrimento das medidas de conservação e gestão em vigor na área sob jurisdição da NEAFC, a Comissão inscreverá essa embarcação em uma lista de “embarcações suspeitas” da prática da Pesca INN, sendo essa lista conhecida como “Lista A”. Durante a permanência da embarcação na Lista A, esta não poderá utilizar as instalações portuárias dos Estados contratantes para descarga, para transbordo ou para qualquer atividade logística, tal como, reabastecimento, ressuprimento ou docagem para reparo. Após a inscrição da embarcação na Lista A, o Comitê Permanente de Monitoramento e Adesão procederá à troca de informações com o Estado de registro, de modo a elucidar a real condição do pescado capturado. Em se confirmando a prática de Pesca INN pelas informações e indícios obtidos, a embarcação passará à condição de “embarcação confirmada” da prática da Pesca INN, passando então, a OROP, a inscrever e disseminar seus dados, por meio da lista de embarcações confirmadas de envolvimento em atividades relacionadas à Pesca INN, também conhecida como a “Lista B (ÁSGEIRSSON; CAMPBELL; NEVES, 2020), p. 390).

Além da vigilância proporcionada pelos navios inspetores dos Estados contratantes, a NEAFC também conta com o apoio da União Europeia que, por meio de sua Agência de Controle das Pescas (*European Fisheries Control Agency – EFCA*), realiza anualmente uma operação de fiscalização de pescadores no mar, a fim de coibir a prática da Pesca INN na área sob sua jurisdição (EFCA, 2023). A Tabela 4 abaixo sintetiza as atividades conduzidas pela EFCA, em proveito da NEAFC, de 2018 a 2022:

Tabela 4 – Atividades de vigilância conduzidas pela EFCA na área da NEAFC de 2018 a 2023

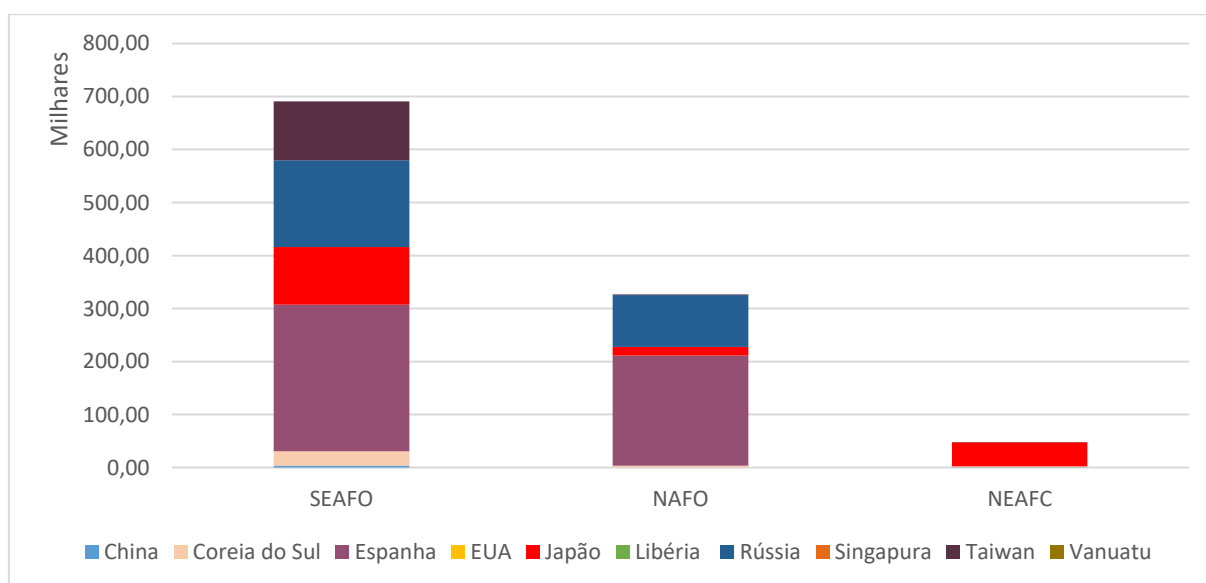
Ano	Patrulha marítima (dias)	Embarcações observadas	Inspeções no mar	Infrações detectadas
2018	11	121	4	0
2019	12	51	8	0
2020	16	18	0	0
2021	4	5	0	0
2022 ¹³¹	-	-	-	-
2023	62	85	23	1

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos da EFCA (2023)

Logo, o Esquema de Controle e Repressão adotado pela NEAFC se trata de todo um conjunto de ferramentas voltadas ao MCVR que, quando reforçado pelas ações da EFCA, e respaldado pela jurisdição provida pelo acordo de implementação da OROP, conforma os necessários mecanismos de garantia da eficácia das medidas de conservação e gestão dos recursos pesqueiros, em vigor em sua respectiva área jurisdicional.

Conforme ilustra o Gráfico 4 abaixo, quando comparados os esforços de pesca empreendidos nas áreas sob jurisdição das OROPs propriamente ditas, constata-se que, no período de 2011 a 2019, houve uma maior concentração das capturas das frotas de pesca em águas distantes, na área jurisdicional da SEAFO. As capturas dessas frotas na SEAFO são superiores em 53% em relação à NAFO e em 93%, com relação à NEAFC.

Gráfico 4 – Concentração do esforço de pesca nas áreas das OROPs de 2011 a 2019



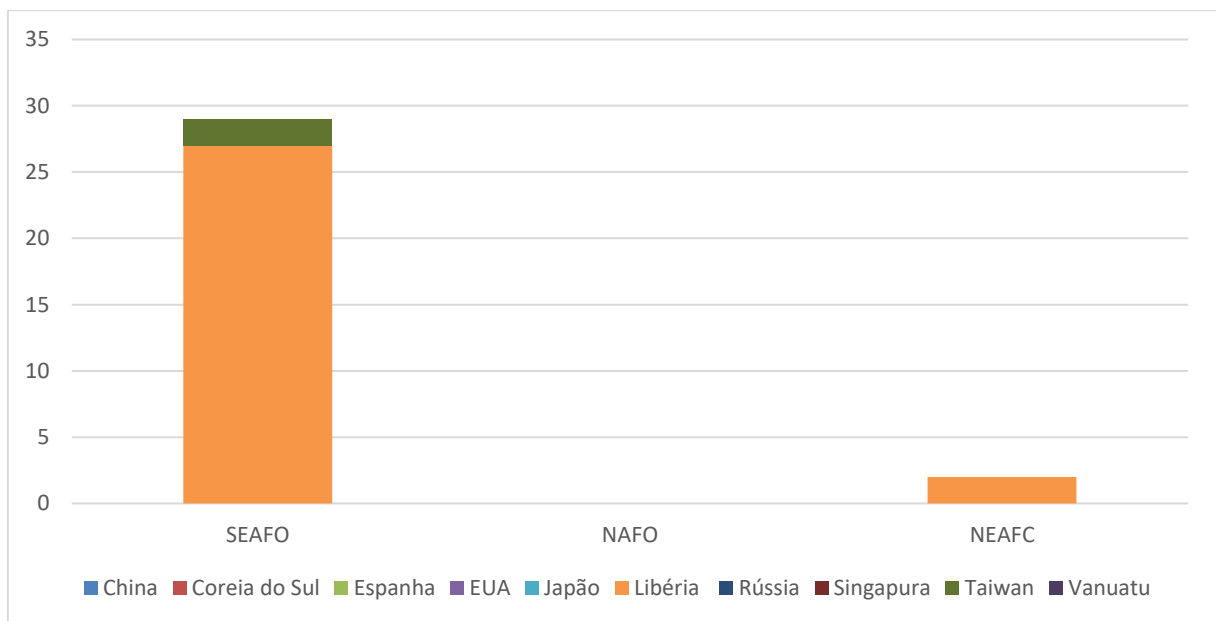
Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos da FAO (2017)

¹³¹ A EFCA não emitiu Relatório Anual de Adesão relativo ao ano de 2022.

A preferência pela SEAFO, demonstrada pelas frotas de pesca em águas distantes, reflete as discrepâncias observadas entre aquilo que vem sendo feito no âmbito da NAFO e da NEAFC, por seus Estados costeiros membros e União Europeia, além da carência de recursos materiais para o patrulhamento da área jurisdicional da SEAFO, o que caracteriza os seus Estados costeiros membros.

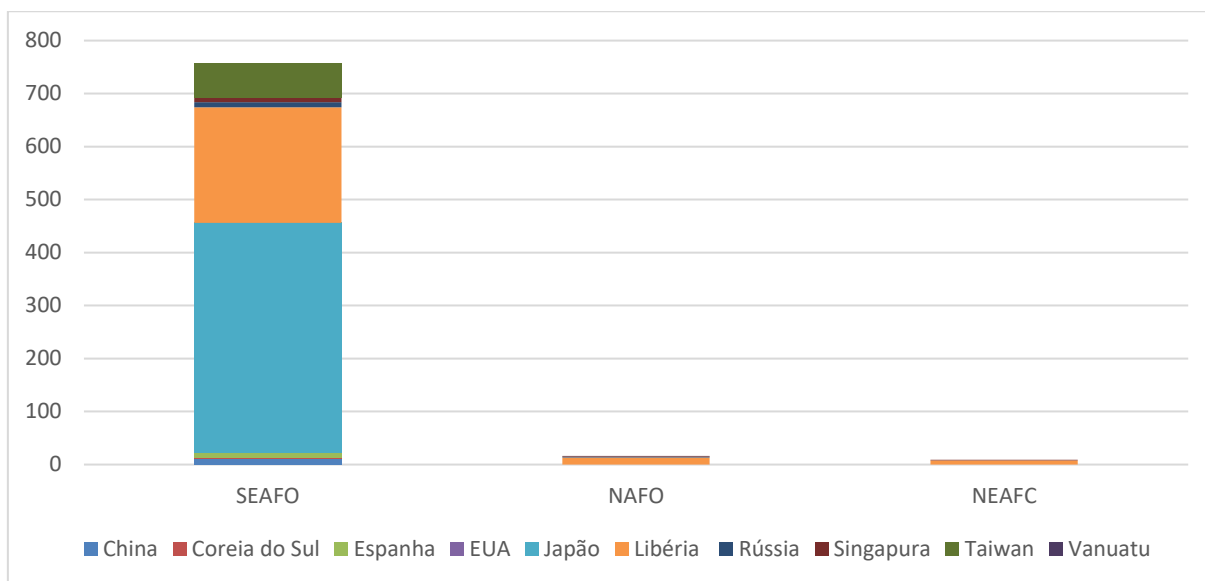
Embora a SEAFO represente um arranjo institucional voltado à conservação e gestão dos recursos naturais vivos, tal qual a NAFO e a NEAFC, a existência da OROP, por si só, não garante a eficácia das medidas com essa finalidade, impostas no seu âmbito de atuação. A carência de recursos materiais que permitam a condução de inspeções no mar, complementadas por programas de inspetores embarcados, pela obrigatoriedade da adesão a VMS e a fiscalização das descargas nos portos, faz com que a área sob jurisdição da SEAFO seja vista pela frotas empenhadas na Pesca INN como uma região onde “o ganho financeiro pretendido, ao se cometer uma infração, supera a probabilidade percebida de se receber uma sanção, o tamanho do prejuízo esperado pela imposição dessa sanção, se imposta, e o grau de aversão ao risco” (HATCHER et al., 2000, p. 450) percebido pelos mestres e armadores. Essa constatação é reforçada quando se observam os dois outros indicadores selecionados: a quantidade de transbordos e a quantidade de atividades suspeitas observadas:

Gráfico 5 – Transbordos observados nas áreas das OROPs de 2017 a 2021



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos da Global Fishing Watch (2022)

Gráfico 6 – Atividades suspeitas de transbordo observadas nas áreas das OROPs de 2017 a 2021



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos da Global Fishing Watch (2022)

Conforme constatado nos gráficos anteriores, a SEAFO, quando comparada à NAFO e à NEAFC, apresenta uma prevalência em termos de eventos observados, tanto em relação aos transbordos confirmados, o que é uma prática muito utilizada pelas frotas de pesca em águas distantes para se evitar o rastreamento da origem do pescado, como em relação às atividades suspeitas de transbordo, o que representa um indício de atividade ilícita, em decorrência da ocultação dos dados do sinal AIS que possibilitariam a identificação de ambas as embarcações envolvidas na operação, e não de apenas uma delas.

5.3 Comparativo do desempenho das OROPs em relação ao Atlântico Sul Ocidental

Como já citado anteriormente, o Atlântico Sul Ocidental é a única porção do Oceano Atlântico que não é coberta por uma OROP que regule o aproveitamento dos recursos pesqueiros de uma forma geral. Assim sendo, os Estados costeiros e os Estados não costeiros, mas interessados no aproveitamento desses recursos, não possuem mecanismos de ordenação da atividade pesqueira no alto-mar. Essa ausência de regulação acaba convertendo-se em um atrativo para as frotas de pesca em águas distantes que, além de não possuírem uma fiscalização adequada por parte dos seus Estados de registro, também contam com a dificuldade que os Estados costeiros encontram para impor medidas de conservação e gestão dos recursos pesqueiros nas áreas marítimas além de suas jurisdições.

Os efeitos reguladores do emprego constante de patrulhas marítimas nas áreas jurisdicionais da NAFO e da NEAFC, complementado por programas de inspetores embarcados, inspeções nos portos e uso de tecnologias de vigilância, como VMS e imagens por

satélite, podem ser percebidos quando se compara a atuação das frotas de pesca em águas distantes nas áreas sob jurisdição das OROPs propriamente ditas, com a atuação dessas mesmas frotas nos espaços marítimos do Atlântico Sul Ocidental. Adotando-se os critérios de comparação selecionados para este estudo, a Tabela 5, a seguir, consolida os dados relativos ao esforço de pesca dispendido por cada uma das frotas pesqueiras em águas distantes selecionadas, em toneladas de pescado capturado, e em cada uma das três OROPs propriamente ditas, analisadas na subseção anterior, bem como no Atlântico Sul Ocidental:

Tabela 5 – Esforço de Pesca nas Áreas das OROPs e no Atlântico Sul Ocidental de 2011 a 2019 (em toneladas de pescado)

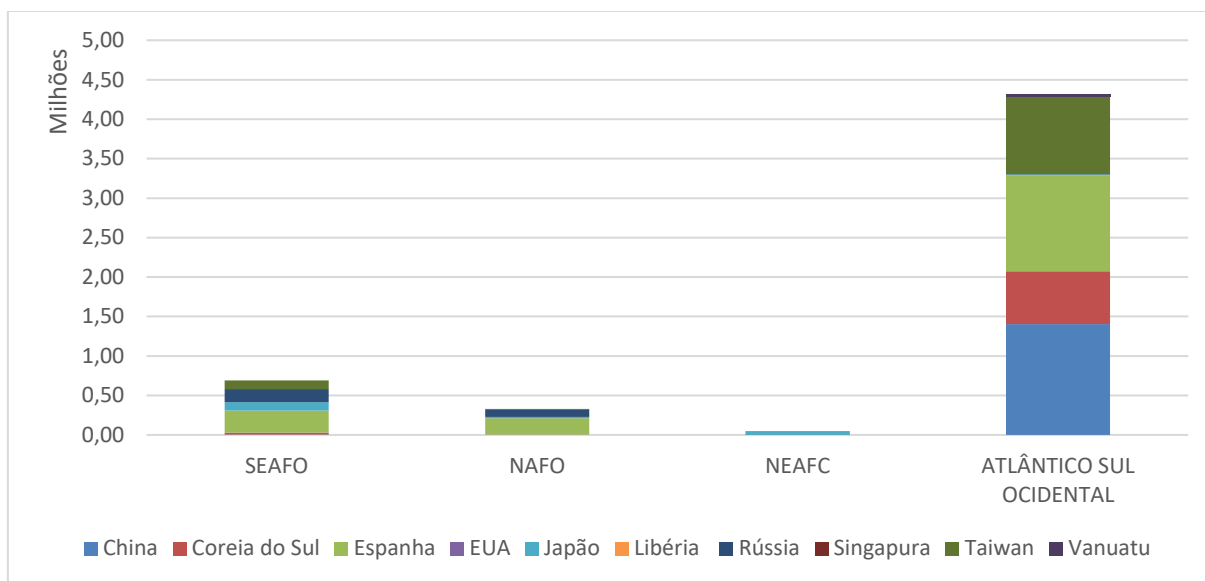
País	SEAFO	NAFO	NEAFC	Atlântico Sul Ocidental
China	3400,00	0,00	482,00	1404389
Coreia do Sul	27205,76	3245,24	1918,3	667233,3
Espanha	276626,87	207802,08	0*	1220502,1
EUA	0	0*	0	0
Japão	108761	16449	45195	8903
Libéria	0	0	0	0
Rússia	164039	97963	0*	297
Singapura	0	0	0	0
Taiwan	110798,00	1112,00	736,00	981073
Vanuatu	0	0	0	34241
	690830,6	326571,3	48331,3	4316638,4

*Não foi considerado o esforço de pesca dessas frotas, em virtude de serem consideradas, em relação à respectiva OROP, frotas de Estados costeiros, e não frotas de pesca em águas distantes.

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos da FAO (2017)

Com relação ao Atlântico Sul Ocidental, pode-se afirmar que os dados apontam para uma atividade ainda maior por parte das frotas de pesca em águas distantes, quando comparada com as atividades conduzidas nas áreas jurisdicionais da SEAFO, da NAFO e da NEAFC. No que diz respeito ao esforço de pesca, o gráfico a seguir aponta um esforço de pesca superior a aquele constatado nas áreas sob jurisdição de alguma OROP. Frotas de pesca em águas distantes como a chinesa, a espanhola, a sul-coreana e a taiwanesa, demonstram uma preferência pela pesca na porção do alto-mar do Atlântico Sul Ocidental, sendo essas frotas responsáveis por 99% das capturas analisadas nessa região (FAO, 2017). O Gráfico 7, a seguir, apresenta a concentração do esforço de pesca no Atlântico Sul Ocidental, quando comparado com as áreas jurisdicionais da SEAFO, da NAFO e da NEAFC:

Gráfico 7 – Concentração do esforço de pesca nas áreas das OROPs e no Atlântico Sul Ocidental de 2011 a 2019 (toneladas)

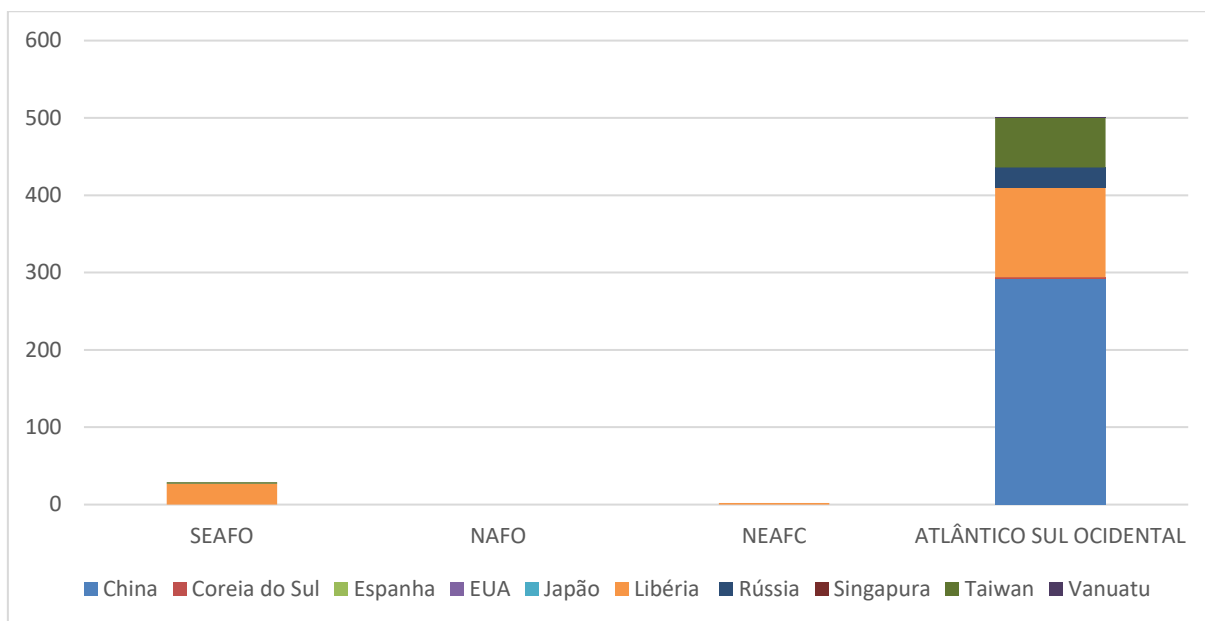


Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos da FAO (2017)

Outro indicador considerado para aferir a preferência das frotas selecionadas para suas atividades pesqueiras é a quantidade de transbordos realizados em um determinado período. Assim sendo, ao se verificar a quantidade de operações de transbordo observadas no Atlântico Sul Ocidental, conforme apresentado no Gráfico 8, a seguir, nota-se que a China confirma ser o Estado que possui a frota de pesca em águas distantes com o maior nível de atividade nessa porção do Atlântico. Responsável por mais da metade do total de transbordos observados no período de 2017 a 2019, a frota chinesa apresenta larga margem sobre a segunda colocada, a Libéria, com 23% do total das ocorrências registradas.

Ainda que a Libéria e a Rússia não apresentem capturas registradas nos últimos seis anos do período considerado, elas contam com 116 e 26 ocorrências de transbordos, respectivamente, identificadas no mesmo período. Tal constatação indica a utilização massiva de embarcações com registro na Libéria, mas a serviço de frotas de outros países, como a China e o Japão, para o recebimento do pescado e transporte deste até um porto com fiscalização deficiente ou inexistente. No caso da Rússia, pode-se afirmar que as quantidades capturadas não foram devidamente notificadas, uma vez que essas embarcações não se utilizam dos portos onde ocorre a fiscalização, valendo-se do transbordo para escoar sua produção sem o devido registro na FAO (GLOBAL FISHING WATCH, 2022).

Gráfico 8 – Transbordos observados nas áreas das OROPs e no Atlântico Sul Ocidental de 2017 a 2021

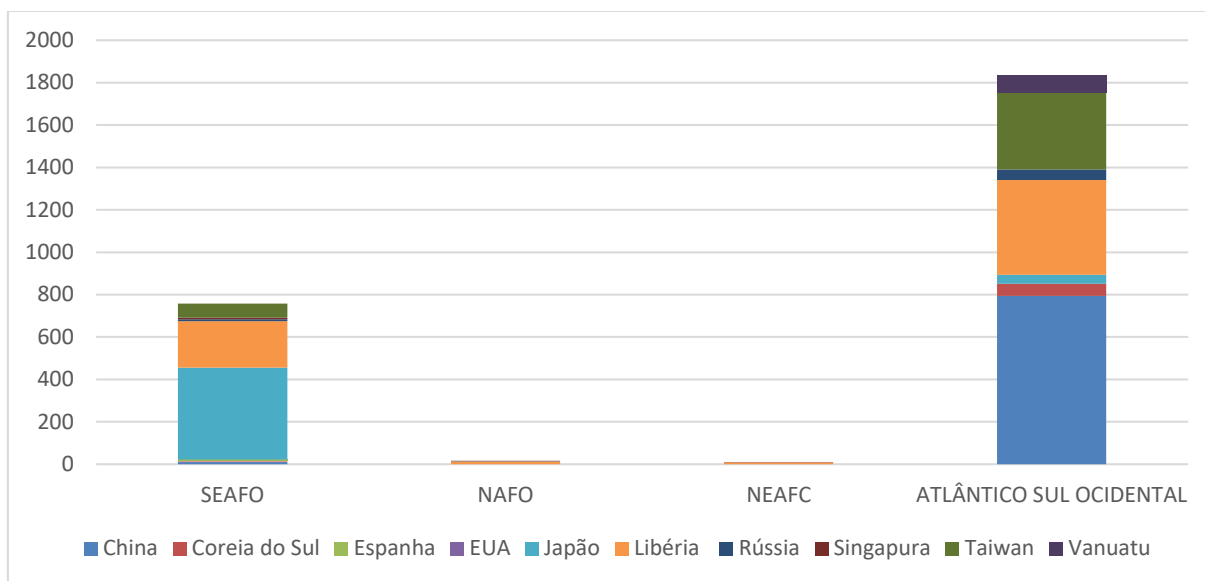


Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos da Global Fishing Watch (2022)

Na avaliação das atividades suspeitas detectadas por meio da plataforma Global Fishing Watch (2022), há novamente a indicação de que a frota pesqueira chinesa vem se engajando em atividades ilícitas no Atlântico Sul Ocidental. Em 43% das atividades ilícitas identificadas pela plataforma, um dos navios participantes era da frota chinesa, computando 794 ocorrências, de um total de 1.836 observadas. A segunda frota com o maior índice de ocorrências é a da Libéria que, com 446 ocorrências, apresenta uma grande quantidade de navios cargueiros que se utilizam dessa nacionalidade sem, no entanto, apresentar vínculo genuíno com a Libéria. Deve-se ainda destacar que a frota de Taiwan acompanha a frota chinesa no esforço de pesca, apresentando a terceira maior incidência de atividades suspeitas, com 361 ocorrências, o que significa 20% do total observado.

Constatação relevante diz respeito à frota pesqueira japonesa que, embora apresente um esforço de pesca de apenas 10,2 mil toneladas de pescado capturadas e nenhuma ocorrência de transbordos, possui 42 ocorrências de atividades suspeitas (GLOBAL FISHING WATCH, 2022). Isso indica a prática de operações para ocultar a verdadeira quantidade de pescado produzida por essa frota, bem como confundir os agentes de fiscalização quanto à real origem desse pescado, inclusive, com a possibilidade de ser oriundo de pesca ilegal no interior das ZEEs dos Estados costeiros.

Gráfico 9 – Atividades suspeitas de transbordo observadas nas áreas das OROPs e no Atlântico Sul Ocidental de 2017 a 2021



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos da Global Fishing Watch (2022)

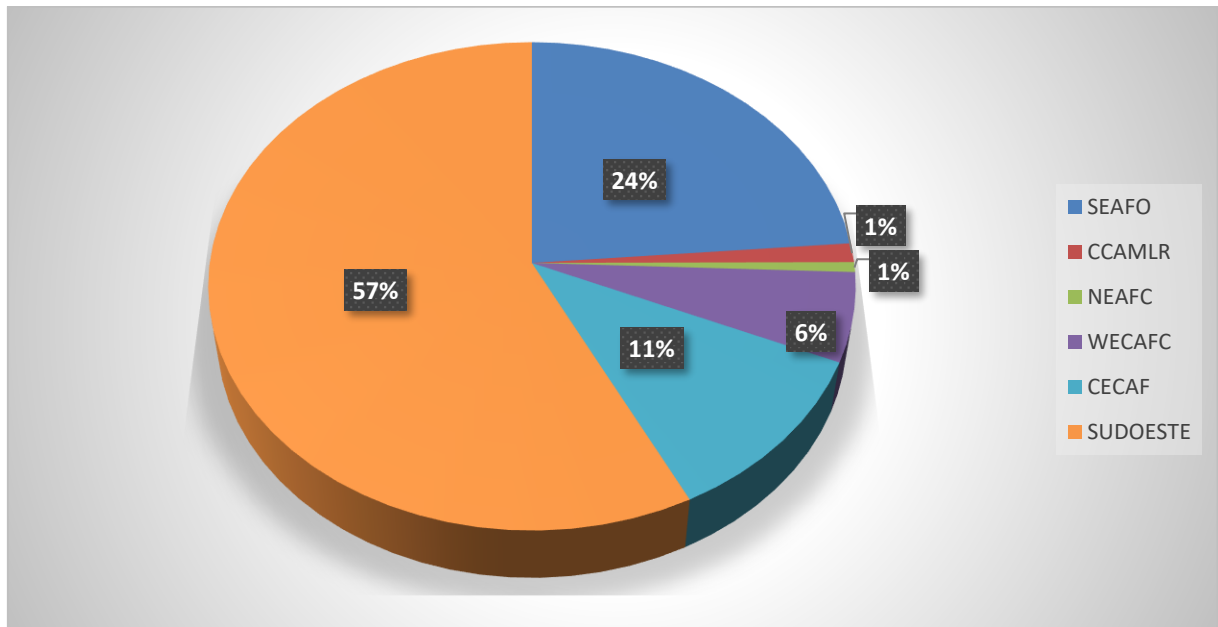
Em virtude da ausência de uma OROP com capacidade para implementar medidas de conservação e gestão das pescas no Atlântico Sul Ocidental. A carência de uma regulação específica do aproveitamento dos recursos naturais vivos, na porção do alto-mar desse espaço marítimo, e entendida como legítima pela comunidade internacional, apresenta-se como um elemento facilitador ao abuso do direito abrangido pelas liberdades do alto-mar e à transgressão do princípio da boa-fé. Devido à ausência de jurisdição para atuarem no alto-mar, as ações para a garantia de medidas de conservação e gestão das pescas, adotadas pelos Estados costeiros adjacentes ao Atlântico Sul Ocidental, ficam restritas às respectivas ZEEs, não sendo possível aferir o impacto dessas ações como instrumentos de coerção da Pesca INN no alto-mar.

Dessa forma, os gráficos anteriores demonstram como o Atlântico Sul Ocidental se apresenta como uma excelente relação entre o custo e o benefício para que as frotas de pesca em águas distantes se empenhem em atividades relacionadas com a Pesca INN. Trata-se esse espaço marítimo de uma região que apresentou entre 2011 e 2019 um esforço de pesca de 4,3 milhões de toneladas, enquanto a SEAFO, que foi a que se aproximou mais, não passou das 700 mil toneladas (FAO, 2017). Ao mesmo tempo, os gráficos apontam para uma frequência relativamente alta em termos de transbordos e atividades suspeitas de transbordo observadas, atingindo, respectivamente, 501 e 1.836 ocorrências (GLOBAL FISHING WATCH, 2022). Isso demonstra um esforço relativamente elevado para se ocultar a origem do pescado capturado, uma vez que a SEAFO, que possui dificuldades para fiscalizar sua área jurisdicional, apresentou 29 transbordos e 758 atividades suspeitas de transbordo, no mesmo período

(GLOBAL FISHING WATCH, 2021). A NAFO não apresentou o registro de nenhum caso de transbordo e registrou apenas 16 atividades suspeitas, enquanto a NEAFC registrou dois transbordos e nove atividades suspeitas de transbordo (GLOBAL FISHING WATCH, 2022), indicando o relativo sucesso que essas duas OROP têm obtido na garantia da eficácia de suas medidas de conservação e gestão dos recursos pesqueiros, em suas respectivas áreas jurisdicionais.

Quando comparada com todas as áreas do Oceano Atlântico sob jurisdição de alguma OROP, o Atlântico Sul Ocidental apresenta um elevado número de atividades suspeitas observadas, registrando 1.836 casos, o que representa mais da metade dos casos observados em alto-mar, em todo o Oceano Atlântico. Isso ilustra bem os efeitos da ausência de uma OROP no espaço marítimo estudado, uma vez que, em áreas sob a jurisdição de instrumentos internacionais de ordenação das pescas, o número observado não ultrapassou 758 ocorrências (GLOBAL FISHING WATCH, 2022). O Gráfico 10, a seguir, ilustra a distribuição das ocorrências de atividades suspeitas nas áreas além da jurisdição dos Estados costeiros do Oceano Atlântico:

Gráfico 10 – Quantidade de atividades suspeitas no Oceano Atlântico por área



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos da Global Fishing Watch (2022)

Contudo, conforme observado anteriormente, é importante ressaltar que os Estados costeiros, como a Argentina e o Brasil, empenham-se em manter uma consciência situacional marítima atualizada e em realizar patrulhas marítimas nos limites de suas ZEEs, com o emprego

de meios navais, aéreos e de vigilância satelital e radar, exercendo um poder dissuasório sobre as frotas pesqueiras estrangeiras que operam na “Milha 201”.

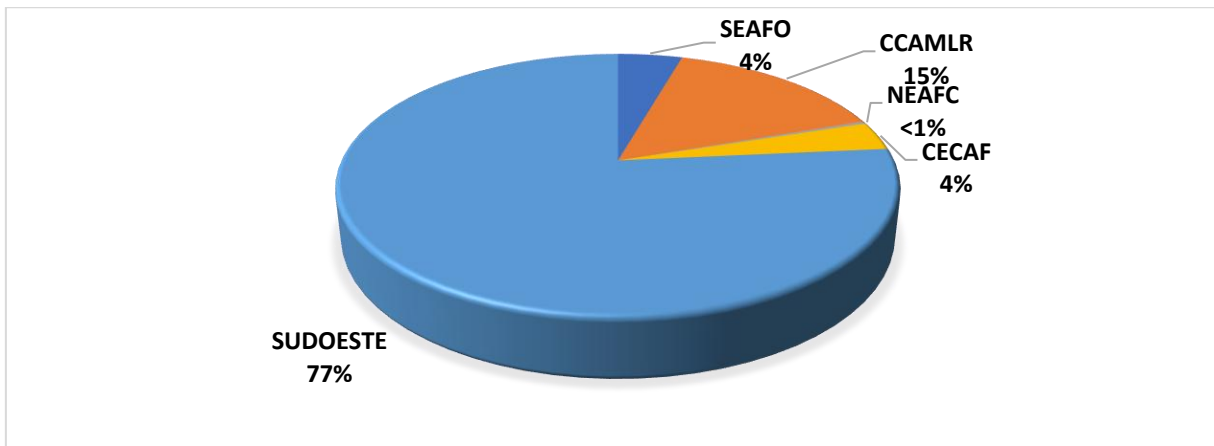
Alinhado com a afirmação de Sjöstedt e Sundström (2013, p. 416), o que o estudo das ocorrências de atividades suspeitas nas diversas áreas de jurisdição e competência das OROPs demonstra é que a capacidade de implementar, de modo eficaz, as medidas de conservação e gestão das pescas está mais relacionada à capacidade de os Estados costeiros operarem meios de vigilância e de repressão a ilícitos no alto-mar, por meio do emprego do seu Poder Naval¹³², do que a capacidade de a OROP vincular as ações dos seus membros às deliberações por ela emanadas. Isso pode ser constatado pelo fato de que, segundo o Gráfico 10, RFABs como a WECAFC e a CECAF, sem capacidade de implementar medidas de conservação e gestão das pescas, têm uma proporção de atividades suspeitas de transbordo de 6% e 11%, respectivamente, inferiores aos 24% da SEAFO, que é uma OROP propriamente dita, logo, com poder de vincular os Estados contratantes às medidas por ela impostas.

Nesse sentido, a WECAFC apresenta entre seus membros, Estados costeiros como os EUA, a França, e o Brasil, que, de acordo com sua Doutrina Militar Naval (DMN), possui como uma das tarefas básicas do Poder Naval, o Controle de Área Marítima (CAM), no qual, um dos efeitos desejados é o “provimento de segurança à exploração e ao aproveitamento dos recursos do mar”, bem como a “garantia da preservação dos recursos naturais dentro da ZEE” (BRASIL, 2017, Item 1.3). Assim, são as ações de vigilância e repressão à Pesca INN promovidas pelos Estados costeiros que desequilibram a relação custo e benefício esperado pelas frotas de pesca em águas distantes, em proveito da observância das medidas de conservação e gestão impostas ou da observância dos princípios da boa-fé e da renúncia ao abuso dos direitos garantidos pela liberdade do alto-mar, quando não houver medidas de conservação e gestão impostas.

A mesma análise se aplica no que diz respeito à prática do transbordo, uma vez que, embora possa ser feito de modo regular, tem sido “reconhecido como uma prática utilizada por operadores para descaracterizar o pescado capturado por meio da Pesca INN, exigindo a adoção de procedimentos para o seu monitoramento” (HUTNICZAK; C. DELPEUCH; A. LEROY, 2019, p. 13). O Gráfico 11, a seguir, apresenta a distribuição percentual das ocorrências de transbordo nas diversas áreas das OROPs e no Atlântico Sul Ocidental:

¹³² De acordo com a Doutrina Militar Naval, o Poder Naval compreende os “meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais; as infraestruturas de apoio; e as estruturas de comando e controle, de logística e administrativa” empregadas em proveito dos “Objetivos Nacionais de Defesa”. Ver BRASIL. Marinha do Brasil. *Doutrina Militar Naval*. EMA-305. Estado Maior da Armada, 2017.

Gráfico 11 – Quantidade de transbordos no Oceano Atlântico por área



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos da Global Fishing Watch (2022)

Com relação aos transbordos, o Atlântico Sul Ocidental (sudoeste) apresenta no Gráfico 11 uma situação análoga àquela apresentada em relação às atividades suspeitas de transbordo. Assim, o Atlântico Sul Ocidental é mais uma vez destacado como a área do alto-mar com mais ocorrências, quando comparadas com todas as OROPs estudadas. Logo, pode-se concluir que todos os indicadores adotados corroboram o fato de que a ausência de uma OROP, que forneça jurisdição para a adoção das ações necessárias de vigilância e repressão da Pesca INN, por parte dos Estados costeiros, associada à capacidade material e técnica desses Estados costeiros de conduzirem ações desse tipo, impõe uma expectativa de ganho aos potenciais infratores, em virtude da relativamente baixa probabilidade de sofrerem uma sanção (KING; SUTINEN, 2010, p.13), tornando as regiões desprovidas de qualquer um desses atributos (jurisdição ou capacidade de vigilância e repressão), uma região propícia para as atividades relacionadas com a Pesca INN.

6 CONCLUSÃO

A Pesca INN no alto-mar desafia a capacidade da sociedade internacional de se organizar, a fim de garantir a eficácia dos princípios estabelecidos pela CNUDM para conservação e gestão dos recursos naturais vivos existentes nesse espaço marítimo. Ainda que a Convenção tenha estabelecido a liberdade de pesca como uma das liberdades do alto-mar, esta não deve ser exercida de modo a comprometer a preservação da biodiversidade marinha e nem atentar contra o bem-estar econômico e social das populações costeiras que tiram sua subsistência da pesca artesanal. Nesse sentido, a CNUDM aponta para a necessidade de os Estados membros observarem os princípios da boa-fé na concessão das licenças para a pesca, além de reprimir o abuso de direito que porventura venha a ser praticado pelas embarcações por eles licenciadas, e a quem detêm a obrigação de fiscalizar.

Por atentar contra o meio-ambiente marinho, contra a segurança alimentar e os direitos humanos, e ainda ser usada como um meio de facilitação do tráfico de pessoas, de drogas e de armas, a Pesca INN se insere no rol de condutas ilícitas praticadas no mar, impactando a segurança dos Estados e exigindo destes a busca de formas para seu enfrentamento. Contudo, a preponderância da jurisdição do Estado de registro no alto-mar, estabelecida pela CNUDM, apresenta-se como uma fragilidade na promoção das práticas sustentáveis de exploração dos recursos naturais vivos, nos espaços marítimos além da jurisdição dos Estados. Isso se deve ao fato de haver a possibilidade de se adotar bandeiras de conveniência, nas quais não se observa a exigência do vínculo genuíno estabelecido pela Convenção, reforçada pela falta de interesse político e econômico na repressão à Pesca INN, demonstrada por diversos Estados de registro.

A falta de engajamento de alguns Estados de registro no controle e na fiscalização de suas frotas pesqueiras criou um ambiente propício para a formação das frotas voltadas à pesca em águas distantes, as quais se empenham na prática das atividades pesqueiras passíveis de ser classificadas como Pesca INN, no alto-mar, em áreas marítimas afastadas de suas bases. Com isso, transferem o ônus da atividade predatória a terceiros Estados, isentando seus Estados de origem das consequências negativas acarretadas pela atividade ilícita, a qual, na maioria das vezes, é por eles subsidiada.

Ao limitar a jurisdição do Estado costeiro à ZEE, naquilo que diz respeito à implementação de medidas de conservação e gestão dos recursos naturais vivos, a CNUDM também limitou a atuação desses Estados em matéria de repressão à Pesca INN. Entretanto, tendo em vista as limitações impostas pela CNUDM e ao reconhecer a necessidade e a

legitimidade da ação estatal no enfrentamento a esse ilícito, a sociedade internacional passou a erigir a cooperação como o mecanismo adequado para lidar com o problema.

Assim sendo, diversos tratados foram celebrados com o intuito de promover a cooperação no enfrentamento da Pesca INN. Também foram elaborados guias de procedimentos, declarações e códigos com o objetivo de promover a cooperação, mais notadamente, a cooperação regional, buscando ainda angariar a adesão do maior número possível de Estados, bem como estabelecer parâmetros e disseminar as boas práticas para a repressão à Pesca INN.

Os instrumentos internacionais celebrados para o enfrentamento da Pesca INN apontam a necessidade do monitoramento dos cardumes de pescado, principalmente daqueles de maior valor comercial. Além disso, buscam promover normas de controle da atividade pesqueira, por meio do estabelecimento de quotas, da demarcação de áreas de pesca proibida e de períodos de defeso para as espécies que estejam sofrendo sobrepesca. Tudo baseado nos melhores dados científicos disponíveis e em uma abordagem ecossistêmica e precaucional que busca evitar que os prejuízos advindos da sobrepesca no alto-mar não só afetem o bioma desse espaço marítimo, mas também acabem por impactar a disponibilidade de pescado no interior das ZEEs.

Pode-se afirmar que a importância do monitoramento na repressão à Pesca INN reside no fato de ser este uma ferramenta de coleta de informações para a formação do conhecimento a respeito da população dos cardumes alvo, das espécies deles dependentes e das espécies a eles associadas, além de possibilitar a aferição do impacto sobre a conservação e gestão dos recursos naturais vivos no interior das ZEEs, provocado pela Pesca INN no alto-mar.

A inter-relação entre os ecossistemas é um ponto central nas discussões a respeito do enfrentamento da Pesca INN, uma vez que a sobrepesca das espécies transzonais e altamente migratórias, no alto-mar, acarreta a redução das populações dos cardumes que migram para o interior das ZEEs, e das espécies a eles associadas, o que, por sua vez, pode impactar a disponibilidade de pescado no litoral. Em virtude disso, as comunidades costeiras empenhadas na pesca de subsistência acabam prejudicadas e vendo seu bem-estar econômico e social afetado. Esse problema acresce de relevância quando se refere ao recorte geográfico do estudo, uma vez que o Atlântico Sul Ocidental, tal qual o Atlântico Sul como um todo, tem a maioria dos seus Estados costeiros constituídos por países em desenvolvimento e dependentes dos recursos naturais vivos para a garantia da segurança alimentar de suas populações, bem como para a promoção do seu desenvolvimento econômico.

Além do monitoramento das espécies e do controle da atividade pesqueira, as boas práticas no enfrentamento da Pesca INN apontam a necessidade de se estabelecer uma vigilância dos espaços marítimos, a fim de se manter uma consciência situacional marítima precisa, que permita a intervenção de Estados e organizações internacionais de modo eficaz e com o uso racional dos meios humanos e materiais disponíveis. Na busca por essa consciência situacional marítima, os Estados costeiros têm implementado sistemas automatizados de vigilância, os quais se utilizam de imagens satelitais e de radares de vigilância de grande alcance. Além disso, há o incentivo para que embarcações pesqueiras denunciem aquelas que se encontram em atividades relacionadas à Pesca INN. Há também a implementação por parte dos Estados costeiros e de algumas OROPs de sistemas de monitoramento de navios (VMS) específicos para a conformação de uma CSM em matéria de pesca, o que tem se traduzido em uma importante ferramenta no enfrentamento da Pesca INN.

Ainda que a vigilância dos espaços marítimos seja conduzida por meio de equipamentos dotados de moderna tecnologia, sua eficácia ainda depende da adesão das frotas pesqueiras para o seu funcionamento adequado e, mais ainda, da fiscalização por parte dos Estados de registro. Muitos dos equipamentos utilizados se baseiam nas informações fornecidas pelos AIS das embarcações, os quais podem ser desligados, impedindo que as autoridades fiscalizadoras dos Estados costeiros recebam a localização da embarcação, enquanto esta se empenha na prática da Pesca INN. Dessa forma, a vigilância dos espaços marítimos ainda depende da adesão dos tripulantes e da cooperação dos Estados de registro, no sentido de reprimir o mau uso desses sistemas, tornando-os obrigatórios e eficazes para o seu propósito.

Ciente da dependência da cooperação entre os Estados para o enfrentamento da Pesca INN e buscando estabelecer medidas gerais que propiciem a coordenação das ações voltadas à gestão do aproveitamento das espécies transzonais e altamente migratórias, no alto-mar, a ONU promoveu a celebração de um tratado que representa um marco na repressão à Pesca INN. O Acordo para a Implementação dos Dispositivos da CNUDM Relacionados à Conservação e à Gestão dos Cardumes Transzonais e das Espécies Altamente Migratórias (*Fish Stock Agreement - FSA*) de 1995 deve ser considerado como o instrumento internacional de referência no enfrentamento da Pesca INN no alto-mar, em virtude de sua abrangência e de sua especificidade no trato da matéria.

Também conhecido como Acordo de Nova Iorque de 1995, o FSA reafirma as OROPs como a reserva de jurisdição necessária à imposição de medidas de conservação e

gestão dos recursos naturais no alto-mar, retirando, por meio da cooperação regional, o monopólio jurisdicional dos Estados de registro, naquilo que diz respeito à fiscalização do cumprimento das medidas de conservação e gestão dos recursos pesqueiros, nas áreas além da jurisdição dos Estados costeiros. Trata-se da tentativa de correção de uma distorção imposta pela CNUDM, ao privilegiar critérios *ratione loci*, em detrimento de critérios *ratione materiae*, naquilo que diz respeito à governança do aproveitamento dos recursos naturais vivos no mar.

Essa distorção impõe uma jurisdição baseada na projeção dos direitos de soberania oriundos dos territórios emersos e estendidos mar a dentro, atenuando sua eficácia conforme se distanciam da costa. Com isso, negligenciam as especificidades afetas à gestão dos recursos naturais vivos no mar, que impõem uma abordagem integrada, em razão da interdependência dos ecossistemas marinhos. Ignoram também o impacto negativo da Pesca INN, praticada no alto-mar, sobre a disponibilidade de recursos naturais vivos no interior da ZEE dos Estados costeiros e, conseqüentemente, sobre os interesses econômicos e sociais das populações desses Estados.

Ainda que mantenha as prerrogativas dos Estados de registro, o FSA inova ao incorporar dispositivos voltados à garantia da eficácia das medidas de conservação e gestão dos recursos naturais vivos no alto-mar. O instrumento prevê, ao longo do seu texto, mais especificamente nos Art. 19 e seguintes, ações voltadas à repressão da Pesca INN nas áreas sob jurisdição das organizações regionais, promovendo assim a cooperação entre os Estados de registro e os demais interessados, mas inserindo a repressão como um dos pilares essenciais ao enfrentamento desse ilícito, ao lado do monitoramento, do controle e da vigilância.

Embora estabeleça o Estado de registro como a autoridade primária na aplicação de sanções às embarcações empenhadas na Pesca INN no alto-mar, o FSA inova em matéria de regulamentação da pesca ao prever a possibilidade de, preenchidos determinados requisitos, um navio de um Estado parte abordar a embarcação de outro Estado parte, suspeita da prática da Pesca INN, dentro da área sob a jurisdição de alguma OROP. Trata-se de um avanço na normatização das relações interestatais, em que se observa a flexibilização do monopólio jurisdicional do Estado de bandeira em proveito de um interesse coletivo, materializado pela conservação e exploração sustentável dos recursos naturais vivos.

Com esses avanços, o FSA traz em seu bojo uma necessidade, que é o patrulhamento de áreas do alto-mar, realizado por agentes dos Estados costeiros e dos Estados interessados, com a finalidade de garantir o aproveitamento racional dos recursos pesqueiros dessas áreas,

as quais se encontram além de suas jurisdições territoriais. Dessa forma, o instrumento prevê programas de observadores e de inspetores embarcados, cuja finalidade precípua é garantir a eficácia das medidas de conservação em vigor nas áreas patrulhadas. Além disso, a presença de navios e aeronaves oficialmente empenhados na vigilância e na repressão à Pesca INN tem um efeito dissuasório, inibindo a prática de ilícitos nas áreas onde suas presenças são percebidas com frequência.

Ainda que o FSA represente uma evolução na normatização do enfrentamento da Pesca INN, nem este e nenhum outro instrumento com o mesmo escopo conseguiu superar a primazia do princípio da soberania dos Estados nas relações internacionais. Assim, os tratados e os códigos de conduta afetos ao tema em questão não apontam uma alternativa quando a embarcação suspeita do cometimento do ilícito for registrada em um Estado que não seja signatário de determinado acordo, não permitindo, nesses casos, sua repressão por parte de um navio de outro Estado. Isso se deve ao princípio do *pacta tertiis*, de que nenhum Estado está obrigado a se sujeitar aos termos de um tratado ao qual não tenha aderido voluntariamente.

Contudo, para superar a questão da vinculação às medidas de conservação e gestão dos recursos naturais vivos, nas áreas sob a jurisdição de alguma OROP, e evitar um possível esvaziamento da eficácia dessas medidas, o FSA concita os Estados membros a facilitarem a adesão de outros Estados que ainda não sejam seus signatários. Além disso, mesmo não aderindo aos termos dos tratados e dos códigos afetos à gestão do aproveitamento dos recursos naturais vivos, os Estados estão vinculados, por força da CNUDM, ao dever de cuidado para com os direitos e as prerrogativas dos demais Estados, estando obrigados a observarem as medidas impostas pela Convenção, com o objetivo de prover uma governança, em matéria de liberdade de pesca.

O modelo de governança da pesca em alto-mar, proposto pela CNUDM e aprimorado pelos instrumentos internacionais que se seguiram, é uma evolução, o alto-mar deixa de ser visto como um espaço de permissividade quase absoluta, limitado unicamente pelo exercício jurisdicional dos Estados de registro, passando a adotar um formato, segundo o qual a liberdade de pesca deve ser exercida sem abusar do direito concedido a todos os povos e nações, e em comunhão com a boa-fé, que deve prevalecer na relação entre os atores que exercem suas diversas atividades econômicas nesse espaço marítimo.

É a partir dessa perspectiva extensiva que surge o elemento vinculador das frotas pesqueiras de águas distantes às medidas de conservação e gestão dos recursos pesqueiros, mesmo quando seus Estados de registro se abstêm de aderir aos acordos e convenções que

regem o tema.

Portanto, a governança da pesca nos espaços marítimos além da jurisdição dos Estados se apresenta como um instituto pleno em termos de direito, mas que, nas áreas onde se experimenta uma lacuna jurisdicional, ainda carece de mecanismos que lhe garantam a eficácia de fato. A conservação e a gestão dos recursos naturais vivos no mar não podem depender única e exclusivamente da ação ou omissão dos Estados de registro, cujos atos são motivados de interesses unilaterais e conflitantes com o interesse da comunidade internacional.

O estudo mostra que o Atlântico Sul Ocidental se caracteriza como um espaço propício à prática da Pesca INN, em virtude da inexistência de uma OROP. É por meio desse tipo de organização que são implementadas medidas de conservação e gestão das pescas, dotadas com a legitimidade necessária para a promoção de sua adesão por parte da comunidade internacional. Além disso, é por meio das OROPs que os Estados costeiros são dotados com a competência necessária para conduzir ações de vigilância nos espaços marítimos além de suas jurisdições, bem como as ações de repressão à Pesca INN que busquem garantir a eficácia das medidas de conservação e gestão em vigor.

Quando observado o desempenho das frotas selecionadas, constata-se que frotas de pesca em águas distantes, como a frota chinesa, a espanhola e a taiwanesa, também apresentam um elevado índice de esforço de pesca no Atlântico Sul Ocidental, potencializado por operações de transbordo e por atividades suspeitas de transbordo. Essas atividades estão relacionadas com a Pesca INN, uma vez que permitem a manutenção da atividade da frota pesqueira no mar por mais tempo, redundando, em alguns casos, em sobrepesca, além de dificultarem a fiscalização por descaracterizarem a origem do pescado. Essa constatação acarreta uma preocupação por parte dos Estados costeiros dessa região do Atlântico, mais especificamente por parte da Argentina, que, por vezes, tem os limites de sua ZEE violados pelas frotas de pesca em águas distantes e vê sua indústria pesqueira sendo prejudicada pela competição desigual e pela redução da população de espécies transzonais, de alto valor comercial, e cuja exportação representa uma importante parcela da economia pesqueira argentina.

Ainda que o Brasil e a Argentina tenham se empenhado em prover um adequado nível de vigilância dos espaços marítimos sob suas jurisdições, o fato de não haver uma OROP instituída no Atlântico Sul Ocidental restringe os esforços dos dois Estados às ações de repressão aos limites das ZEEs, impedindo a condução de esforços que visem à implementação e garantia de medidas de conservação e gestão dos recursos pesqueiros no alto-mar. Além do mais, o fato de ser essa a única área do Oceano Atlântico desprovida de

mecanismos internacionais de enfrentamento à Pesca INN, agrega a ela uma relação custo e benefício economicamente vantajosa para as frotas de pesca em águas distantes empenhadas nessa prática ilícita. Principalmente quando a ausência de meios de coerção é reforçada pela concessão de subvenções pelos Estados de registro, reduzindo os custos operacionais da atividade pesqueira em águas distantes, como é o caso da China.

De acordo com a Teoria Socioeconômica da Adesão, a decisão de aderir ou não às medidas de conservação e gestão das pescas é resultado de um processo racional de escolha, onde os custos e benefícios são sopesados pelos mestres e armadores das embarcações pesqueiras, a fim de aferirem onde estaria a maximização da vantagem econômica esperada, seja na transgressão, seja na adesão às normas. A condução de atividades de vigilância e repressão nos espaços marítimos visam a garantia da eficácia das medidas de conservação e gestão das pescas, inclusive no alto-mar, quando isso for viável. Contudo, para que essas ações coercitivas fomentem a adesão às medidas cuja eficácia pretendem garantir, elas devem ser eivadas de força suficiente para desequilibrar a relação custo e benefício, em favor da adesão, além de serem capazes de incutir a percepção de legitimidade no infrator em potencial.

Dessa forma, busca-se aumentar o custo de operação das frotas de pesca em águas distantes, além de aumentar a probabilidade de serem detectadas e sancionadas quando empenhadas em atividades de Pesca INN. Isso gera uma redução da utilidade econômica esperada, comprometendo a relação custo e benefício das operações de Pesca INN e aumentando a eficácia das medidas de conservação e gestão em vigor. A esse respeito, cumpre destacar que, tanto para a implementação de medidas de conservação e gestão das pescas, quanto para a adoção de medidas de vigilância e repressão, é necessário um arcabouço normativo dotado de legitimidade perante toda a comunidade internacional. Para tal, como um primeiro passo, faz-se necessário que os Estados costeiros sejam parte dos instrumentos internacionais vinculantes voltados para esse fim, como o FSA e o PSMA. Nesse mesmo sentido, o recém anunciado Acordo sobre Subvenções à Pesca, que já conta com a adesão do Estado cuja frota desempenha o maior esforço de pesca no Atlântico Sul Ocidental, a China, tem o potencial de se tornar uma importante ferramenta de limitação dos ganhos auferidos por parte das frotas de pesca em águas distantes, inclusive nos espaços marítimos além da jurisdição dos Estados e não englobados por OROPs, tal qual o Atlântico Sul Ocidental.

A existência de uma OROP não é o único fator que deve ser analisado quando se trata de dotar de eficácia as medidas de conservação e gestão das pescas, passíveis de serem

implementadas no alto-mar. As OROPs podem apresentar maior ou menor efetividade na consecução dos seus objetivos, dependendo da capacidade dos Estados costeiros promoverem ações com essa finalidade. Esse fato pode ser constatado quando comparadas as três OROPs propriamente ditas selecionadas, a SEAFO, a NAFO e a NEAFC. De acordo com o estudo apresentado, a falta de capacidade da África do Sul, de Angola e da Namíbia para conduzir ações que visem à eficácia das medidas de conservação e gestão das pescas, no alto-mar, incorre em uma preferência por parte das frotas de pesca em águas distantes estudadas, para operarem nos espaços marítimos sob a jurisdição da SEAFO, organização da qual esses Estados são membros.

Em sentido oposto, as patrulhas marítimas e aéreas conduzidas por Canadá, EUA e pela União Europeia, nas áreas sob jurisdição da NAFO e da NEAFC apresentam uma correspondência com os relativamente baixos níveis de esforço de pesca por parte das frotas de pesca em águas distantes, bem como níveis inferiores de operações de transbordo e de atividades suspeitas de transbordo apresentados por este estudo. Assim, as ações de vigilância e repressão executadas pelos Estados costeiros no âmbito dos programas de adesão às medidas de conservação e gestão das pescas, tanto da NAFO, quanto da NEAFC, contribuíram para um nível de efetividade superior na consecução dos objetivos institucionais de ambas, quando comparado com as ações promovidas pelos Estados costeiros da SEAFO.

Com relação ao recorte geográfico proposto, é possível constatar que, à luz da Teoria Socioeconômica da Adesão, o Atlântico Sul Ocidental conforma um espaço marítimo sem elementos que desbalanceiem a relação custo e benefício, em proveito da conservação dos recursos pesqueiros, mais especificamente daqueles transzonais e altamente migratórios, com alto valor comercial e tão importantes para o bem-estar econômico e social das populações costeiras da região. Embora contem com meios navais e de detecção adequados à condução de ações de vigilância e repressão no alto-mar, a Argentina e o Brasil carecem da jurisdição e da legitimidade necessárias para operar nas áreas marítimas da “Milha 201” e além, que são os espaços marítimos onde as frotas de pesca em águas distantes desempenham suas atividades pesqueiras. Para que esses Estados sejam dotados com a jurisdição e a legitimidade que lhes permita agir além de suas ZEEs, é necessária a implementação de uma OROP no espaço marítimo em estudo, o que parece estar bem distante da realidade política da região.

Conforme apontado pelo presente estudo, ao ser confrontado com as OROPs propriamente ditas analisadas, o Atlântico Sul Ocidental apresenta, relativamente a essas

OROPs, um maior número de ocorrências em todos os indicadores avaliados. Essa constatação vem ao encontro do fato de que as áreas sob jurisdição de OROPs apresentam as piores relações entre o custo e o benefício econômico passível de ser auferido com a Pesca INN, levando as frotas de pesca em águas distantes a preferirem as regiões desprovidas de instrumentos de implementação de medidas de conservação e gestão das pescas, embora nas áreas sob jurisdição das OROPs haja uma maior carga de legitimidade percebida pela comunidade internacional, com relação a essas medidas.

As disputas relacionadas à soberania das Ilhas Malvinas entre a Argentina e o Reino Unido, e a classificação imposta pela ONU a essas ilhas de “territórios não autogovernados”, impede a participação delas em uma organização regional com a finalidade de ordenar a atividade pesqueira, seja como Estado costeiro, sendo representada pelo Reino Unido, seja como “entidade pesqueira”. Além de obstaculizar a participação das Ilhas Malvinas em um possível tratado, essas disputas por sua soberania têm obstruído o concerto entre os Estados costeiros e os Estados interessados, no sentido de se celebrar um acordo regional de ordenação das pescas para o Atlântico Sul Ocidental.

Tendo em vista a correlação apontada pelo estudo entre uma maior atividade das frotas de pesca em águas distantes e a ausência de meios de vigilância e repressão por parte dos Estados costeiros, ou a ausência de organizações regionais de ordenação da pesca, o estudo corrobora a hipótese adotada, segundo a qual, a eficaz implementação de medidas de conservação e gestão das pescas no alto-mar, depende de dois elementos essenciais: a celebração de instrumentos internacionais que venham a prover a jurisdição necessária aos Estados interessados na adoção das ações de monitoramento, controle, vigilância e repressão no alto-mar; e a ação de Estados costeiros dotados de capacidade material, técnica e humana para garantir a eficácia dessas medidas, nesse mesmo espaço marítimo.

Diante do anteriormente exposto, o estudo aponta como contribuições, a necessidade de se buscar por soluções alternativas à OROP, como a celebração de tratados multilaterais entre os Estados costeiros e os Estados de registro das frotas de pesca em águas distantes, que atuam na região estudada, a fim de promoverem as medidas que visem à ordenação da atividade pesqueira, bem como a jurisdição e a legitimidade necessárias aos Estados costeiros para a adoção de ações que garantam a eficácia das medidas acordadas. Em complemento, o estudo aponta para a necessidade de os Estados costeiros adotarem medidas que garantam o aprimoramento das capacidades de monitoramento das espécies transzonais e altamente migratórias, a fim de aferirem o impacto da Pesca INN no alto-mar, sobre suas ZEEs, além de adotarem uma política de fiscalização e restrição do uso dos portos locais

como bases logísticas para as frotas empenhadas na pesca em águas distantes, em especial, aquelas analisadas por este estudo, em virtude de apresentarem elevados índices relacionados à Pesca INN, conforme apontado pela plataforma IUU Fishing Index. Por último, o estudo propõe a adesão dos Estados costeiros do Atlântico Sul Ocidental ao Acordo sobre Subvenções à Pesca, promovido no âmbito da OMC, como forma de se obter a legitimidade necessária para empreender ações de vigilância, em matéria de pesca, nos espaços marítimos além das jurisdições nacionais, naquilo que diz respeito às atividades das frotas de pesca em águas distantes, inclusive com relação àquelas cujos Estados de registro não são signatários do FSA, como a China, que já aderiu ao tratado sobre subvenções. Outro relevante ator para o Atlântico Sul Ocidental, que já consta como signatário do Acordo sobre Subvenções à Pesca, é a União Europeia, na qual a Espanha está inserida. Com a adesão ao acordo proposto, os Estados costeiros da região em estudo terão acesso a instrumentos de solução de controvérsias nessa seara.

Como oportunidade de pesquisas futuras, sugere-se que sejam realizados estudos no intuito de verificar a relação de causa e efeito entre o emprego de patrulhas marítimas e o número de casos de Pesca INN, e ilícitos concorrentes. Para tal, propõe-se a adoção de metodologias, tais como, a análise da contribuição ou o rastreamento de processos (process tracing), ou ambas combinadas, de modo a aferir o impacto das operações de vigilância e repressão, no alto-mar, na prática desses ilícitos. Outra pesquisa sugerida pelo estudo é o emprego geopolítico da Pesca INN como ferramenta de projeção de poder sobre áreas em disputa. Com relação a esta última proposta, pode-se afirmar que, além de oportunidade para novas pesquisas, também consubstancia uma fragilidade do presente estudo, uma vez que, nas hipóteses confirmadas desse tipo de emprego da Pesca INN, pode-se acenar a uma exceção à Teoria Socioeconômica da Adesão às medidas de conservação e gestão das pescas, tendo em vista o fato de que a decisão de aderir ou não às citadas medidas não depende mais de um cálculo racional sobre o custo e o benefício econômico auferido, mas sim, dos interesses geopolíticos dos Estados de registro.

REFERÊNCIAS

Livros, artigos, notícias e páginas da internet:

- AMARAL, G. R. V. DO. Organização de Pescas do Atlântico Noroeste (NAFO). Em: TOLEDO, A. DE P.; ZANELLA, T. V. (Eds.). **COMISSÕES INTERNACIONAIS DE PESCA: em homenagem ao Professor Fábio Hazin**. Belo Horizonte, São Paulo: Vorto, 2022. v. 1.
- AMENDOLA, G. Sob pressão de redes bolsonaristas, empresa chinesa de pesca desiste de projeto no RS. **Estadão**, 29 jan. 2021.
- AMERASINGHE, C. F. ‘Binding Force’ Revisited. **Netherlands International Law Review**, v. 44, n. 2, p. 224–232, 1997.
- ARMSTRONG, J. D. (JAMES D.; FARRELL, T.; LAMBERT, H. **International law and international relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- ARPI, B.; MCGEE, J. Fishing around the South Georgia Islands and the ‘Question of the Falklands/Malvinas’: Unprecedented challenges for the Antarctic Treaty System. **Marine Policy**, v. 143, 1 set. 2022.
- ÁSGEIRSSON, H. M.; CAMPBELL, D.; NEVES, J. Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing: How the North-East Atlantic Fisheries Commission Addresses the IUU Fishing Challenge – Is It Working? **Ocean Yearbook Online**, v. 34, n. 1, p. 376–397, 4 jun. 2020.
- BECKER, G. S. Crime and Punishment: An Economic Approach. **Journal of Political Economy**, v. 76, n. 2, p. 169–217, 1968.
- BELL, J. B.; GUIJARRO-GARCIA, E.; KENNY, A. Demersal Fishing in Areas Beyond National Jurisdiction: A Comparative Analysis of Regional Fisheries Management Organisations. **Frontiers in Marine Science**, v. 6, p. 596, 11 out. 2019.
- BEIRÃO, André Panno. “Segurança no mar”: que segurança? In: BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antônio Celso Alves (Org.). Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014. p. 127-166.
- _____. DUELO ENTRE NETUNO E LEVIATÃ: a evolução da soberania sobre os mares. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 61-87, jul.-dez. 2015.
- _____. **The new territorialisation of the Seas**, In: MOREIRA, W. S. et. KENNEDY, G., Power and the Maritime Domain: a global dialogue (Ed.). Abingdon, UK: Routledge, 2023.
- BERGIN, A. Policing the high seas: straddling fish stocks and highly migratory species. Em: **Oceans governance and maritime strategy**. St Leonards: Allen & Unwin, 2000. p. 153–165.
- BOERDER, K.; MILLER, N. A.; WORM, B. Global hot spots of transshipment of fish catch at sea. **Science Advances**, v. 4, n. 7, 25 jul. 2018.

- CÍRCULO DE POLÍTICAS AMBIENTALES. **PROHIBICIÓN DE SUBVENCIONES A LA PESCA DESTRUCTIVA**. Jul. 2023. Disponível em: <<https://circulodepoliticambientales.org/wp-content/uploads/2023/07/Acuerdo-Subvenciones-a-la-Pesca-OMC-Ratificacion.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2024.
- CLALS. RPS SUBMITTER. IUU Fishing Crimes in Latin America and the Caribbean. **SSRN Electronic Journal**, 31 ago. 2022.
- DE SANTO, E. M. Implementation challenges of area-based management tools (ABMTs) for biodiversity beyond national jurisdiction (BBNJ). **Marine Policy**, v. 97, p. 34–43, 1 nov. 2018.
- DUPREY DIEDERICHSEN, S. et al. Opportunities to overcome the Ocean Decade Challenges in Brazil’s ocean and coastal governance system. **Ocean and Coastal Management**, v. 247, 1 jan. 2024.
- FERREIRA, L. V. THE SECURITIZATION OF IUU FISHING IN THE SOUTHERN OCEAN A SECURITIZAÇÃO DA PESCA INN NO OCEANO AUSTRAL. **Caderno de Relações Internacionais**, v. 9, p. 215–247, 2018.
- FONSECA, L. C. M. DA. **CONSCIÊNCIA SITUACIONAL MARÍTIMA (MARITIME DOMAIN AWARENESS): AS PERSPECTIVAS DE APLICAÇÃO PELO PODER NAVAL BRASILEIRO**. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval / Marinha do Brasil, 2016.
- GLOBAL FISHING WATCH. **Global Fishing Watch: Carrier Vessels**. Disponível em: <<https://globalfishingwatch.org/carrier-portal/>>. Acesso em: 28 fev. 2022.
- GLOBAL VIGILANCE. **Vessel Selection System**. 2023. Disponível em: <<https://camtes.net/VSS/Login.aspx?ReturnUrl=%2fVSS%2f>>. Acesso em: 10 out. 2023.
- GOLDARACENA, S. **Uruguay wants to work with Argentina and Brazil to protect migratory fish populations**. Disponível em: <<https://chinadialogueocean.net/16753-uruguay-work-with-argentina-brazil-protect-migratory-fish/>>. Acesso em: 26 out. 2021.
- GROTIUS, H. **The Freedom of the seas: or, The right which belongs to the Dutch to take part in the East Indian trade. Translated with a revision of the Latin text of 1633**. Kitchener: Batoche Books Limited, 2000.
- HAAS, B. et al. Factors influencing the performance of regional fisheries management organizations. **Marine Policy**, v. 113, 1 mar. 2020.
- HATCHER, A. et al. Normative and Social Influences Affecting Compliance with Fishery Regulations. **Land Economics**, v. 76, n. 3, p. 448–461, ago. 2000.
- HUTNICZAK, B.; C. DELPEUCH; A. LEROY. Intensifying the Fight Against IUU Fishing at the Regional Level. **OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers**, n. 121, 14 fev. 2019.
- KEMP, T. **The link between illegal fishing and piracy**. Disponível em: <<https://www.cnbc.com/2014/09/18/flag-hopping-fishing-companies-drive-small-fishermen-to-piracy.html>>. Acesso em: 12 ago. 2022.

KING, D. M.; PORTER, R. D.; PRICE, E. W. Reassessing the Value of U.S. Coast Guard at-sea fishery enforcement. **Ocean Development and International Law**, v. 40, n. 4, p. 350–372, 2009.

KING, D. M.; SUTINEN, J. G. Rational noncompliance and the liquidation of Northeast groundfish resources. **Marine Policy**, v. 34, n. 1, p. 7–21, jan. 2010.

KOOP, F. Fisheries subsidies: ‘We have let history down’. **Dialogue Earth**, 13 mar. 2024.

KRASKA, J. **Contemporary Maritime Piracy**. Oxford: Praeger, 2011. ISBN: 978-0-313-38724-1.

LIJPHART, A. Comparative Politics and the Comparative Method. **The American Political Science Review**. Vol. 65, No. 3 (Sep., 1971), p. 682-693. DOI:

<https://doi.org/10.2307/1955513>.

LØBACH, T. et al. **Regional fisheries management organizations and advisory bodies: Activities and developments, 2000-2017**. Roma: FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, 2020. Disponível em: <https://www.bmis-bycatch.org/system/files/zotero_attachments/library_1/YQY4Q4GT%20-%20L%C3%B8bach%20-%202020%20-%20Regional%20fisheries%20management%20organizations%20and%20ad.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2024.

LOPES, L. M. **O ECOCÍDIO E A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE PELO DIREITO PENAL: REFLEXÕES PARA CONSTRUÇÃO DE UMA JUSTIÇA AMBIENTAL**. Tese de Doutorado—Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2020.

MELLO, C. D. DE A. **ALTO-MAR**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MESQUITA, J. L. **Polo pesqueiro chinês em Rio Grande, proposta indecente**. Disponível em: <<https://marsemfim.com.br/polo-pesqueiro-chines-em-rio-grande-proposta-indecente/>>. Acesso em: 8 set. 2023.

MILLER, D. G. M.; SLICER, N. M.; SABOURENKOV, E. An action framework to address Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) fishing. **Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs**, v. 6, n. 2, p. 70–88, 3 abr. 2014.

NETO, J. B. G. et al. A sleeping giant: the historically neglected Brazilian fishing sector. **Ocean and Coastal Management**, v. 209, 1 ago. 2021.

OCEANA. **Illegal Fishing and Human Rights Abuses at Sea. Fact Sheet**. 2019. Disponível em: <<https://usa.oceana.org/reports/illegal-fishing-and-human-rights-abuses-sea/>>. Acesso em: 5 set. 2023.

_____. **Rastreado las subvenciones pesqueras perjudiciales**. 2021. Disponível em: <https://oceana.org/wp-content/uploads/sites/18/994812/Oceana_Summary_ES_6-24_1.pdf>. Acesso em: 6 set. 2023.

_____. **Brasil ignora a pesca como fonte de emprego e renda**. 2022. Disponível em: <<https://brasil.oceana.org/comunicados/brasil-ignora-a-pesca-como-fonte-de-emprego-e>>

renda/>. Acesso em: 9 set. 2023.

ORAL, N. Reflections on the past, present, and future of IUU fishing under international law. **International Community Law Review**, v. 22, n. 3, p. 368–376, 2020.

ORTEGA, F. E. **Bajo un mismo Sol y sobre un mismo mar. Disputas geoestratégicas y en torno a los recursos pesqueros en Malvinas y el Atlántico Sur (2015-2021): XXII Jornadas de Investigación y Enseñanza de la Geografía**. Ensenada: 2021. Disponível em: <www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>.

PALMA-ROBLES, M. A. Fisheries Enforcement and the Concepts of Compliance and Monitoring, Control and Surveillance. Em: WARNER, R.; KAYE, S. (Eds.). **Routledge Handbook of Maritime Regulation and Enforcement**. Abingdon: Routledge, 2016. p. 139–160.

PARÁ. **Comitiva Chinesa Visita Sedap Para Futuro Intercâmbio Na Cadeia Pesqueira**. 2023. Disponível em: <<https://seplad.pa.gov.br/2023/06/22/comitiva-chinesa-visita-sedap-para-futuro-intercambio-na-cadeia-pesqueira/>>. Acesso em: 8 set. 2023.

PEREIRA, R. O que é a Amazônia Azul e por que o Brasil quer se tornar potência militar no Atlântico. **Gazeta do Povo**, 1 nov. 2019. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/republica/amazonia-azul-brasil-potencia-militar-atlantico/>>. Acesso em: 13 out. 2023.

PEREZ, J. G. The Falklands/Malvinas conflict from the perspective of the Geopolitics of Natural Resources. **Coleção Meira Mattos**, 31 ago. 2020. DOI: 10.22491/cmm.a036.

POLING, G. B.; CRONIN, C. **Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing as a National Security Threat**. 2017. Disponível em: <www.csis.org>. Acesso em: 20 mai. 2024.

POPOVA, E. et al. Ecological connectivity between the areas beyond national jurisdiction and coastal waters: Safeguarding interests of coastal communities in developing countries. **Marine Policy**, v. 104, p. 90–102, 1 jun. 2019.

POSEIDON AQUATIC RESOURCE MANAGEMENT LTD; GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME. **IUU Fishing Index**. 2022. Disponível em: <<https://www.iuufishingindex.net/>>. Acesso em: 17 fev. 2023.

RAYFUSE, R. Canada and regional fisheries organizations: Implementing the UN Fish Stocks Agreement. **Ocean Development and International Law**, v. 34, n. 2, p. 209–228, abr. 2003.

ROCHETTE, J. et al. Regional oceans governance mechanisms: A review. **Marine Policy**, v. 60, p. 9–19, 1 out. 2015.

ROLIM, M. H. F. DE S. A Convemar e a proteção do meio ambiente marinho: impacto na evolução e codificação do Direito do Mar - as ações implementadas pelo Brasil e seus reflexos no Direito Nacional. Em: BEIRÃO, A. P.; PEREIRA, A. C. A. (Eds.). **Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014. p. 347–372.

ROSELLO, M. **IUU fishing as a flag state accountability paradigm : between effectiveness and legitimacy**. Leiden/Boston: Brill Nijhoff, 2021. v. 45.

ROSEMBERG, J. Malvinas: el Gobierno busca “incomodar” a Gran Bretaña con el reclamo de soberanía y apunta a la ONU. **La Nacion**, 28 fev. 2021.

RUIZ, M. G.; GOLDMAN, C. **FROM FISHERMEN TO PIRATES: What can be learned from the IUU Fishing-Piracy Nexus?** 2021. Disponível em: <<https://landing.dryadglobal.com/metis-insights-lp-illegal-unreported-and-unregulated-iuu-fishing?hsLang=en>>. Acesso em: 9 set. 2022.

SANTA CATARINA. Santa Catarina atrai interesse da Espanha para investimentos e parceria internacional. **Agência Catarinense de Notícias**, 2021. Disponível em: <<https://estado.sc.gov.br/noticias/santa-catarina-atrai-interesse-da-espanha-para-investimentos-e-parceria-internacional/>>. Acesso em: 9 set. 2023.

SERDY, A. Pacta tertiis and regional fisheries management mechanisms: The IUU fishing concept as an illegitimate short-cut to a legitimate goal. **Ocean Development and International Law**, v. 48, n. 3–4, p. 345–364, 2 out. 2017.

SINDICATO DOS ARMADORES E DAS INDÚSTRIAS DA PESCA DE ITAJAÍ E REGIÃO (SINDIPI). **Nota sobre a intenção de criação de um polo pesqueiro chinês no Brasil**. 28 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.sindipi.com.br/post/nota-sobre-a-intencao-de-criacao-de-um-polo-pesqueiro-chines-no-brasil>>. Acesso em: 09 set. 2023.

SJÖSTEDT, M.; SUNDSTRÖM, A. Overfishing in Southern Africa: A Comparative Account of Regime Effectiveness and National Capacities. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 15, n. 5, p. 415–431, 2013.

SKERRITT, D. J.; RASHID SUMAILA, U. **Assessing the spatial burden of harmful fisheries subsidies Final Report**. 2021. DOI: 10.5281/zenodo.5009060.

SNEYD, E.; HONS, B. A. **Fighting over fish: A look at the 1995 Canada-Spain Turbot War**. 8th Annual Graduate Student Symposium Security and Defence: National and International Issues. **Anais...2005**. Disponível em: <<http://www.cda-cdai.ca/symposia/2005/Sneyd.pdf>>. Acesso em: 19 maio. 2024.

SONG, A. Y.; FABINYI, M.; BARCLAY, K. China’s approach to global fisheries: power in the governance of anti-illegal, unreported and unregulated fishing. **Environmental Politics**, v. 32, n. 3, p. 407–426, 2023.

STÄBLER, M. et al. Fish grabbing: Weak governance and productive waters are targets for distant water fishing. **PLoS ONE**, v. 17, n. 12 December, 1 dez. 2022.

SUTINEN, J. G.; ANDERSEN, P. The Economics of Fisheries Law Enforcement. **Land Economics**, v. 61, n. 4, p. 295–305, nov. 1985.

SUTINEN, J. G.; KUPERAN, K. A socio-economic theory of regulatory compliance. **International Journal of Social Economics**, v. 26, n. 1–3, p. 174–193, 1999.

TRUMAN, H. S. **Proclamation 2668—Policy of the United States with Respect to Coastal Fisheries in Certain Areas of the High Seas. Online by G. Peters and J. T. Woolley.**

Disponível em: <<https://www.presidency.ucsb.edu/node/230904>>. Acesso em: 20 jun. 2023.

TSAMENYI, M. The legal substance and status of fishing entities in international law: A note. **Ocean Development and International Law**, v. 37, n. 2, p. 123–131, abr. 2006.

VENTURA, V. A. M. F. Trackling illegal, unregulated and unreported fishing: the ITLOS Advisory Opinion on Flag State Responsibility for IUU fishing and the principle of fuel diligence. **Revista de Direito Internacional**, v. 12, n. 1, p. 49–66, 2015.

VICUÑA, F. O. **The Changing International Law of High Seas Fisheries**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

WARIKANDWA, T. V. Fighting fisheries crimes in the fisheries industry: Practical training reflections of the efficacy of Namibia’s fisheries law enforcement. **Cogent Social Sciences**, v. 9, n. 2, 2023.

WARNER, R. Jurisdictional issues for navies involved in enforcing multilateral regimes beyond national jurisdiction. Em: SHERWOOD, R. J.; WILSON, D. (Eds.). **Oceans governance and maritime strategy**. St Leonards: Allen & Unwin, 2000. p. 180–190.

_____. **Protecting the Oceans Beyond National Jurisdiction Strengthening the International Law Framework**. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

WEIS, V. V. La Prefectura Naval Argentina y el «Cambio de Paradigma» en la Persecución de la Pesca Ilegal. Una mirada desde las Criminologías Verde y Azul. **Delito y Sociedad**, n. 55, p. e0082, 28 jun. 2023.

ZAMBONI, A. **O mundo segue sem combater os subsídios que promovem a sobrepesca.**

Disponível em: <<https://www.seafoodbrasil.com.br/o-mundo-segue-sem-combater-os-subsidios-que-promovem-a-sobrepesca>>. Acesso em: 7 set. 2023.

Documentos Oficiais:

AFRICAN UNION; UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP).

Africa’s Integrated Maritime Strategy 2050. [s.l: s.n.]. Disponível em:

<www.au.int/maritime>.

ARGENTINA. La Cuestión de la Milla 201: La pesca de especies migratorias fuera de la ZEE argentina. **Boletín del Centro Naval**, v. 134, n. 842, p. 107–109, jan. 2016.

ARGENTINA. **LEY 24.922. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, 9 dez. 1997.

Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48357/texact.htm>>. Acesso em: 12 out. 2023.

_____. **CONSEJO FEDERAL PESQUERO. PLAN DE ACCIÓN NACIONAL PARA PREVENIR, DESALENTAR Y ELIMINAR LA PESCA ILEGAL, NO DECLARADA, NO REGLAMENTADA**. , 2008. Disponível em:

<https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/pesca_maritima/plan/PAN-

INDNR/PANpescailegal.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2021.

ARGENTINA. MINISTERIO DE LA ECONOMÍA. SECRETARÍA DE AGRICULTURA, G. Y PESCA. **Fortalecimiento de la relación bilateral con España**. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/noticias/fortalecimiento-de-la-relacion-bilateral-con-espana>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

_____. MINISTERIO DE RELACIONES INTERNACIONALES, C. E. Y CULTO. **Comunicado Conjunto. Información para la Prensa N°: 304/16**. Disponível em: <<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/comunicado-conjunto-9>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

_____. MINISTERIO DE RELACIONES INTERNACIONALES, C. E. Y CULTO. **Reunión del Subcomité Científico de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur. Información para la Prensa N°: 296/19**. Disponível em: <<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/reunion-del-subcomite-cientifico-de-la-comision-de-pesca-del-atlantico-sur-0>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

_____. PREFECTURA NAVAL. **Derecho del Mar aplicado: Ejercicio Jurisdiccional en la Zona Económica Exclusiva Argentina. Exposición Institucional Comando de Operaciones Marítimas Protección Amazonia Azul (COMPAAz)**. 24 ago. 2023.

BRASIL. Programa REVIZEE: **Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos na Zona Econômica Exclusiva (Relatório Executivo)**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/301291283>>.

_____. **RELATÓRIO DE GESTÃO**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/relatorio-de-gestao>>. Acesso em: 12 out. 2023.

_____. **LEI N° 11.959 DE 29 DE JUNHO DE 2009. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei no 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei no 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11959.htm>. Acesso em: 20 mai. 2024.

_____. **LEI COMPLEMENTAR N° 97, DE 9 DE JUNHO DE 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1999/leicomplementar-97-9-junho-1999-377583-normaatualizada-pl.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2023.

_____. **Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite - PREPS. INSTRUÇÃO NORMATIVA SEAP/MMA/MD N° 02, DE 04 DE SETEMBRO DE 2006**. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2006/in_seap_mma_md_02_2006_preps.pdf>. Acesso em: 18 set. 2023b
BRASIL. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. **EMA-305: Doutrina Militar Naval**. Brasília-DF, 2017.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **DECRETO Nº 10.544. Aprova o X Plano Setorial para os Recursos do Mar**, 16 nov. 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2...>. Acesso em: 20 mai. 2024. _____ . Marinha do Brasil. **Regulamento do Comando de Operações Marítimas e Proteção da Amazônia Azul**. Aprovado pela Portaria nº 116/ComOpNav, de 22 de julho de 2022. Art. 2º.

COMISIÓN TÉCNICA MIXTA DEL FRENTE MARÍTIMO (CTMFM). **34ª COFI Meeting: Declaración**. Montevideo, 2021. Disponível em: <https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/COFI/COFI34/observers/GeneralStatement-CTMFM_es.pdf#:~:text=La%20CTMFM%20fue%20establecida%20por%20el%20Tratado%20del,Com%C3%BAAn%20de%20Pesca%20entre%20Uruguay%20y%20Argentina%20%28ZCPAU%29.>>. Acesso em: 3 set. 2023.

COMMISSION FOR THE CONSERVATION AND MANAGEMENT OF HIGHLY MIGRATORY FISH STOCKS IN THE WESTERN AND CENTRAL PACIFIC OCEAN (WCPFC). **CONVENTION ON THE CONSERVATION AND MANAGEMENT OF HIGHLY MIGRATORY FISH STOCKS IN THE WESTERN AND CENTRAL PACIFIC OCEAN**. , 2000. Disponível em: <<https://www.wcpfc.int/doc/convention-conservation-and-management-highly-migratory-fish-stocks-western-and-central-pacific>>. Acesso em: 19 maio. 2024.

COMMISSION FOR THE CONSERVATION OF ANTARCTIC MARINE LIVING RESOURCES (CCAMLR). **CAMLR Convention Text**. , 25 nov. 1980. Disponível em: <<https://www.ccamlr.org/en/organisation/camlr-convention-text#I>>. Acesso em: 27 nov. 2022.

_____. **Scheme to promote compliance by Contracting Party nationals with CCAMLR conservation measures**. Conservation Measure 10-08. 2017. Disponível em: <<https://cm.ccamlr.org/measure-10-08-2017>>. Acesso em: 23 out. 2022.

_____. **Compliance**. 03 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.ccamlr.org/en/compliance/conformite>>. Acesso em: 22 out. 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMERICA (EUA). **The United States Coast Guard's Vision to combat IUU Fishing**. Washington D.C.: [s.n.]. Disponível em: <https://www.uscg.mil/Portals/0/Images/iuu/IUU_Strategic_Outlook_2020_FINAL.pdf>. Acesso em: 17 maio. 2024.

EUROPEAN FISHERIES CONTROL AGENCY (EFCA). **Reports**. Disponível em: <<https://www.efca.europa.eu/en/content/reports-2023-0>>. Acesso em: 19 maio. 2024.

FISH INFORMATION & SERVICES (FIS). **The fishing effort of the Chinese fleet in the South Atlantic multiplied by eight in ten years**. Disponível em: <<http://www.fis-net.com/fis/worldnews/worldnews.asp?monthyear=7-2023&day=24&id=124908&l=e&country=0&special=&ndb=1&df=0>>. Acesso em: 6 set. 2023.

FISHERY COMMITTEE FOR THE EASTERN CENTRAL ATLANTIC (CECAF). **Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in the CECAF Area**. Dakar: [s.n.]. Disponível em:

<<https://www.fao.org/fishery/docs/DOCUMENT/cecaf/cecaf21/5e.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2022.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **CODE OF CONDUCT FOR RESPONSIBLE FISHERIES**. 1995. Disponível em:

<<https://www.fao.org/3/v9878e/V9878E.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2023.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). FISHERIES AND AQUACULTURE DEPARTMENT, S. AND I. S. **FishStatJ: Universal software for fishery statistical time series**. FAO Fisheries and Aquaculture Department, Statistics and Information Service, 2017. Disponível em:

<<https://www.fao.org/fishery/en/statistics/software/fishstatj/en>>. Acesso em: 28 mai. 2022.

_____. **Amendments of the Estatutes of the Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic – CECAF**. , 2003. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/ca4633en/ca4633en.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2022.

_____. **THE 2005 ROME DECLARATION ON ILLEGAL, UNREPORTED AND UNREGULATED FISHING**. FAO Ministerial Meeting on Fisheries, , 12 mar. 2005. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/j5030e/j5030e.htm>>. Acesso em: 6 jul. 2023.

_____. **Revised Statutes of the Western Central Atlantic Fishery Commission (WECAFC). Resolução 1/131**. , 2006. Disponível em:

<<https://www.fao.org/fishery/docs/DOCUMENT/wecafc/statutes.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2022.

_____. **Report of the Fourth (Virtual) Meeting of the Regional Working Group on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing. 8–9 set. 2020**. [s.l.] FAO, 2021.

_____. **The State of World Fisheries and Aquaculture 2022**. [s.l.] FAO, 2022.

_____. COMMITTEE ON FISHERIES. **International plan of action to prevent, deter, and eliminate illegal, unreported, and unregulated fishing**. Food and Agriculture Organization of the United Nations, , 2001. Disponível em:

<<https://www.fao.org/3/Y1224E/y1224e.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2022.

_____. **Agreement to promote compliance with international conservation and management measures by fishing vessels on the high seas**.

Itália<<https://www.fao.org/documents/card/en/c/8cb30770-3145-55ed-a0db-315cbbb722a6>, , 1993. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/X3130m/X3130E00.htm>>. Acesso em: 11 out. 2022.

INTERNATIONAL COMMISSION FOR THE CONSERVATION OF ATLANTIC TUNAS (ICCAT). **Basic Texts**. 7ª Rev., 2019. Disponível em: <<https://www.iccat.int/en/#>>. Acesso em: 26 set. 2023.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION (IMO). **Code of Conduct Concerning the Repression of Piracy, Armed Robbery Against Ships, and Illicit Maritime Activity in West and Central Africa**, 2013. Disponível em:

<https://www.wcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Security/Documents/code_of_conduct

%20signed%20from%20ECOWAS%20site.pdf>. Acesso em: 9 set. 2022.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION (IMO). **International Convention on Tonnage Measurement of Ships**. 1969. Disponível em:

<<https://files.dre.pt/1s/1987/01/01200/01970222.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2023.

_____. **REVISED GUIDELINES FOR THE ONBOARD OPERATIONAL USE OF SHIPBORNE AUTOMATIC IDENTIFICATION SYSTEMS (AIS)**. Resolution A 1106 (29), 02 dez. 2015. Disponível em:

<[https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Safety/Documents/AIS/Resolution%20A.1106\(29\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Safety/Documents/AIS/Resolution%20A.1106(29).pdf)>. Acesso em: 13 out. 2023.

NORTH-EAST ATLANTIC FISHERIES COMMISSION (NEAFC). **Compliance Report 2021**. Disponível em: <<https://www.neafc.org/system/files/2021%20Compliance-Report.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2024.

NORTH-EAST ATLANTIC FISHERIES COMMISSION (NEAFC). **CONVENTION ON FUTURE MULTILATERAL COOPERATION IN NORTH-EAST ATLANTIC FISHERIES**. 1982. Disponível em: <<https://www.neafc.org/system/files/Text-of-NEAFC-Convention-04.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2022.

_____. **NEAFC SCHEME OF CONTROL AND ENFORCEMENT**, 2022. Disponível em: <<https://www.neafc.org/system/files/A4-dblsided-print-version.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2022.

NORTHWEST ATLANTIC FISHERIES ORGANIZATION (NAFO). **45th ANNUAL MEETING OF NAFO-SEPTEMBER 2023. Annual Fisheries and Compliance Review 2023 (Compliance Report for Fishing Year 2022)**. Disponível em: <www.nafo.int>. Acesso em: 20 mai. 2024.

_____. **Convention on Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries**. Halifax: Northwest Atlantic Fisheries Organization, 2020. ISBN: 9780995951600. Disponível em: <www.nafo.int>. Acesso em: 28 out. 2022.

_____. **NAFO Conservation and Enforcement Measures**. Halifax: Northwest Atlantic Fisheries Organization, 2022. ISSN: 1818-4081. Disponível em: <www.nafo.int>. Acesso em: 20 mai. 2024.

_____. **Annual Fisheries and Compliance Review**. Disponível em: <https://www.nafo.int/Fisheries/Compliance>. Acesso em: 10 mai. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **United Nations Convention on the Law of the Sea**. , 1982. Disponível em: <https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf>. Acesso em: 27 maio. 2022.

_____. **AGREEMENT FOR THE IMPLEMENTATION OF THE PROVISIONS OF THE UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA OF 10 DECEMBER 1982 RELATING TO THE CONSERVATION AND MANAGEMENT**

OF STRADDLING FISH STOCKS AND HIGHLY MIGRATORY FISH STOCKS

(*Fish Stock Agreement – FSA*). 1995. Disponível em:

<<https://legal.un.org/avl/ha/aipuncls/aipuncls.html>>. Acesso em: 22 jul. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Large-scale pelagic drift-net fishing, unauthorized fishing in zones of national jurisdiction and on the high seas, fisheries by-catch and discards, and other developments.** , 2000. Disponível em:

<<http://www.worldlii.org/int/other/UNGA/2000/58.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2022.

_____. **OCEANS AND THE LAW OF THE SEA: Report of the Secretary-General.** [s.l.:

s.n.]. Disponível em: <[http://daccess-](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/63/63/Add.1&Lang=E)

[ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/63/63/Add.1&Lang=E](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/63/63/Add.1&Lang=E)>. Acesso em: 9 jul. 2022.

_____. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.**

General Assembly, 25 set. 2015. Disponível em:

<<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n15/291/89/pdf/n1529189.pdf?token=WGj5ERT3YvBz9RbMII&fe=true>>. Acesso em: 19 maio. 2024.

_____. **The United Nations and Decolonization.** 2022. Disponível em:

<<https://www.un.org/dppa/decolonization/en/content/falkland-islands-malvinas>>. Acesso em: 15 mai. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Report of the Special Committee on the Situation with regard to the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples for 2018.** Res. A-73-23. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/1642023/files/A_73_23-EN.pdf?ln=en>. Acesso em: 21 mai. 2024.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). **Agreement on Fisheries**

Subsidies. Ministerial Conference 12th Session, , 17 jun. 2022. Disponível em:

<<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN22/33.pdf&Open=True>>. Acesso em: 6 set. 2023.

REINO UNIDO. HM GOVERNMENT. **Global Britain in a competitive age : The**

Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy. London: APS

Group, 2021. ISBN: 978-1-5286-2453-4.

SOUTH EAST ATLANTIC FISHERIES ORGANISATION (SEAFO). **THE**

CONVENTION. 2001. Disponível em: <[http://www.seafo.org/media/313b8708-4171-4360-](http://www.seafo.org/media/313b8708-4171-4360-a0f3-7a27f3b0235a/SEAFOweb/pdf/COMM/open/SEAFO%20Convention_pdf)

[a0f3-7a27f3b0235a/SEAFOweb/pdf/COMM/open/SEAFO%20Convention_pdf](http://www.seafo.org/media/313b8708-4171-4360-a0f3-7a27f3b0235a/SEAFOweb/pdf/COMM/open/SEAFO%20Convention_pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2023.

_____. **SYSTEM OF OBSERVATION, INSPECTION, COMPLIANCE AND ENFORCEMENT (2022).** Atualizado em 14 nov. 2023.

UNIÓN EUROPEA. **REGLAMENTO (UE) 2021/1203 DEL CONSEJO. por el que se modifica el Reglamento (UE) 2020/1706 en lo que respecta a la inclusión de contingentes arancelarios autónomos de la Unión de determinados productos de la pesca,** 19 jul. 2021.

Disponível em: <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2fcdc129-ea87-11eb-93a8-01aa75ed71a1/language-es/format-PDF/source-240516768>>. Acesso em: 12 out. 2023.

UNITED KINGDOM PARLIAMENT. HOUSE OF LORDS LIBRARY. **Sovereignty since the ceasefire: The Falklands 40 years on.** 01 ago. 2022. Disponível em: <<https://lordslibrary.parliament.uk/sovereignty-since-the-ceasefire-the-falklands-40-years-on/>>. Acesso em: 15 mai. 2024.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME IN THE FISHING INDUSTRY. Focus on: Trafficking in Persons Smuggling of Migrants Illicit Drugs Trafficking.** 2011. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Issue_Paper_-_TOC_in_the_Fishing_Industry.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2022.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **UNODC APPROACH TO CRIMES IN THE FISHERIES SECTOR.** 2021. Disponível em: <<https://www.fao.org/publications/card/en/c/CB7585B>>. Acesso em: 1 jul. 2022.

UNITED STATES DEPARTMENT OF TRANSPORTATION. **SeaVision.** Disponível em: <<https://seavision.volpe.dot.gov>>. Acesso em: 10 out. 2023.

URUGUAI. AUDITORIA INTERNA DE LA NACIÓN. **Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA): Informe de Auditoría.** Montevideo: [s.n.]. Disponível em: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/documentos/publicaciones/2023-MinisteriodeGanaderiaAgriculturayPesca_DireccionNacionaldeRecursosAcuaticos.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2024.

URUGUAI. MINISTERIO DE GANADERÍA, A. Y P. **PESCA ILEGAL: Uruguay y Ecuador unen esfuerzos a través de un MOU para combatir la pesca ilegal.** Disponível em: <<https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/noticias/uruguay-ecuador-unen-esfuerzos-traves-mou-para-combatir-pesca-ilegal>>. Acesso em: 11 out. 2023.

_____. PRESIDENCIA. **COMERCIO Y AGUAS INTERNACIONALES: ONU distinguió a Uruguay por control de pesca ilegal y ratificación de acuerdo internacional.** Disponível em: <<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/onu-distinguió-uruguay-control-pesca-ilegal-ratificacion-acuerdo>>. Acesso em: 11 out. 2023.

WESTERN CENTRAL ATLANTIC FISHERY COMMISSION (WECAFC). **ON THE MONITORING AND CONTROL OF TRANSSHIPMENT AT SEA. Recommendation WECAFC/17/2019/15.** , 2019. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/cb8571en/cb8571en.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2022

**APÊNDICE - RELATÓRIO TÉCNICO DE ANÁLISE POR MÉTODO
COMPARADO DAS ORGANIZAÇÕES REGIONAIS DE ORDENAÇÃO DA
PESCA VIGENTES NO OCEANO ATLÂNTICO**

ESCOLA DE GUERRA NAVAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS MARÍTIMOS

CHARLES PACHECO PIÑON

**RELATÓRIO TÉCNICO DE ANÁLISE POR MÉTODO COMPARADO DAS
ORGANIZAÇÕES REGIONAIS DE ORDENAÇÃO DA PESCA VIGENTES NO
OCEANO ATLÂNTICO**

Rio de Janeiro

2023

RESUMO

O Acordo para Implementação das Disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de dezembro de 1982, acerca de Conservação e Ordenamento de Populações de Peixes Transzonais e de Populações de Peixes Altamente Migratórios, também conhecido por sua abreviatura em inglês *Fish Stock Agreement*, erigiu as Organizações Regionais de Ordenação da Pesca (OROPs) como o modelo de desenho institucional adequado para a gestão dos recursos naturais marinhos vivos. Adota uma perspectiva regional, para encontrar soluções para os problemas comuns de governança experimentados pelos Estados costeiros e frotas pesqueiras em uma determinada região marítima, com base nos princípios da precaução e da abordagem ecossistêmica e científica para a adoção de medidas preservacionistas. O *Fish Stock Agreement* busca estabelecer medidas gerais de enfrentamento da Pesca INN, principalmente por meio do monitoramento das espécies alvo, do estabelecimento e da aplicação de regras que visem ao controle das capturas e da vigilância dos espaços marítimos sob a jurisdição das OROPs. Além disso, e de forma inovadora, o citado instrumento aponta a possibilidade de medidas de repressão que visem dotar de eficácia as normas de gestão estabelecidas no âmbito das OROPs. Contudo, esse modelo de arquitetura institucional tem sido alvo de críticas relacionadas às limitações que possui quando confrontado com a falta de adesão e com medidas de despistamento realizadas por frotas pesqueiras engajadas na pesca industrial em alto-mar. O objetivo deste relatório é avaliar o impacto das OROPs na gestão dos recursos naturais vivos e na repressão à Pesca INN no Oceano Atlântico, principalmente por frotas engajadas na pesca industrial. Para tal, inicialmente serão identificadas as OROPs existentes no Oceano Atlântico, delimitando seu escopo de atuação material e geográfico, bem como os instrumentos de que dispõem para o cumprimento do seu papel institucional. Posteriormente, apresentar-se-ão os dados coletados nas áreas marítimas relacionadas a essas organizações, aferindo o impacto dos instrumentos institucionais na atuação das frotas pesqueiras selecionadas para o estudo. Em um terceiro momento, será realizado um estudo comparativo entre as OROPs vigentes no Oceano Atlântico, a fim de aferir o desempenho relativo destas no atingimento dos seus objetivos institucionais. Por fim, o estudo apresenta as conclusões obtidas, em que se pode identificar que, apesar dos dispositivos limitadores das liberdades do alto-mar previstos no *Fish Stock Agreement*, e incorporados pelas OROPs, o emprego de frotas pesqueiras de águas distantes e de medidas de despistamento nos espaços marítimos além da jurisdição dos Estados, associado à ausência de meios de fiscalização e repressão por parte dos Estados costeiros adjacentes às OROPs, restringe a eficácia destas como instrumento de gestão dos recursos naturais vivos como um todo e, mais especificamente, no enfrentamento da Pesca INN.

Palavras-chave: Pesca INN. Liberdades do Alto-mar. Organização Regional de Ordenação da Pesca. Direito do Mar. Oceano Atlântico.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Classificação dos Estados por Índice de Pesca INN.....	9
Gráfico 1 – Quantidade de pescado capturado na CCAMLR por frota.....	33
Gráfico 2 – Transbordos Autorizados na CCAMLR por Frota	34
Gráfico 3 – Quantidade de pescado capturado na SEAFO por frota.....	37
Gráfico 4 – Transbordos Autorizados na SEAFO por Frota	38
Gráfico 5 – Atividades Suspeitas na SEAFO por Frota (percentual)	39
Gráfico 6 – Quantidade de pescado capturado na NAFO por frota.....	42
Gráfico 7 – Atividades Suspeitas na NAFO por Frota (percentual).....	43
Gráfico 8 – Quantidade de pescado capturado na NEAFC por frota	44
Gráfico 9 – Transbordos Autorizados na NEAFC por Frota.....	46
Gráfico 10 – Atividades Suspeitas na NEAFC por Frota (percentual).....	50
Gráfico 11 – Quantidade de pescado capturado na CECAF por frota.....	48
Gráfico 12 – Atividades Suspeitas na CECAF por Frota (percentual).....	50
Gráfico 13 – Quantidade de pescado capturado na WECAFC por frota.....	51
Gráfico 14 – Atividades Suspeitas na WECAFC por Frota (percentual)	52

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Captura de Pescado na CCAMLR no Período de 2011 a 2019	34
Tabela 2 – Transbordos Autorizados na CCAMLR por Frota	38
Tabela 3 – Captura de Pescado na SEAFO no Período de 2011 a 2019.....	36
Tabela 4 – Transbordos Autorizados na SEAFO por Frota.....	38
Tabela 5 – Captura de Pescado na NAFO no Período de 2011 a 2019	41
Tabela 6 – Captura de Pescado na NEAFC no Período de 2011 a 2019	45
Tabela 7 – Captura de Pescado na CECAF no Período de 2011 a 2019	48
Tabela 8 – Atividades Suspeitas na CECAF por Frota	49
Tabela 9 – Captura de Pescado na WECAFC no Período de 2011 a 2019	51

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 METODOLOGIA	8
3 AS ORGANIZAÇÕES REGIONAIS DE ORDENAÇÃO DA PESCA NO OCEANO ATLÂNTICO	12
3.1 COMISSÃO PARA A CONSERVAÇÃO DOS RECURSOS MARINHOS VIVOS ANTÁRTICOS (CCAMLR)	14
3.2 ORGANIZAÇÃO DAS PESCARIAS DO ATLÂNTICO SUDESTE (SEAFO)	16
3.3 ORGANIZAÇÃO DAS PESCAS DO ATLÂNTICO NOROESTE (NAFO)	19
3.4 COMISSÃO DAS PESCAS DO ATLÂNTICO NORDESTE (NEAFC)	22
3.5 COMITÊ DE PESCA PARA O ATLÂNTICO CENTRO ORIENTAL (CECAF)	26
3.6 COMISSÃO DA PESCA NO ATLÂNTICO CENTRO OCIDENTAL (WECAFC)	28
4 IMPACTO DAS OROPS NAS ATIVIDADES DAS FROTAS PESQUEIRAS	33
4.1 COMISSÃO PARA A CONSERVAÇÃO DOS RECURSOS MARINHOS VIVOS ANTÁRTICOS (CCAMLR)	33
4.2 ORGANIZAÇÃO DAS PESCARIAS DO ATLÂNTICO SUDESTE (SEAFO)	36
4.3 ORGANIZAÇÃO DAS PESCAS DO ATLÂNTICO NOROESTE (NAFO)	40
4.4 COMISSÃO DAS PESCAS DO ATLÂNTICO NORDESTE (NEAFC)	44
4.5 COMITÊ DE PESCA PARA O ATLÂNTICO CENTRO ORIENTAL (CECAF)	47
4.6 COMISSÃO DA PESCA NO ATLÂNTICO CENTRO OCIDENTAL (WECAFC)	50
5 CONCLUSÃO	53
REFERÊNCIAS	57

1 INTRODUÇÃO

O problema da Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada (Pesca INN) e seus conhecidos efeitos nocivos ao bem-estar econômico e social, com inegáveis consequências sobre a qualidade de vida das comunidades costeiras, principalmente aquelas de países em desenvolvimento, tem suscitado o debate e a preocupação da comunidade internacional. Fruto dessa mobilização, a Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução A/RES/70/1, de 25 de setembro de 2015, incluiu a questão da Pesca INN naquilo que ficou conhecido como a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Nesse documento, a Assembleia Geral instituiu o Objetivo 14, intitulado “Conservação e Uso Sustentável dos Oceanos, Mares e Recursos Marinhos para o Desenvolvimento Sustentável”, em que, no parágrafo 14.4, a Organização das Nações Unidas (ONU) expressa sua preocupação com a questão da preservação dos recursos marinhos vivos, concitando os Estados membros a “erradicar a sobrepesca, a Pesca INN e as práticas pesqueiras destrutivas, implementando o gerenciamento de um plano com bases científicas”¹³³ (tradução nossa).

Embora a Resolução A/RES/70/1 expresse a posição da Assembleia Geral da ONU a respeito de uma questão relevante diretamente ligada à preservação do meio ambiente marinho, esta não chega a ser uma inovação. A questão da governança no aproveitamento dos recursos naturais marinhos tem sido foco da atenção da comunidade internacional há algumas décadas, sendo objeto de declarações unilaterais de Estados costeiros, bem como de discussões em fóruns internacionais, produzindo resoluções e tratados voltados ao tema¹³⁴.

Assim, foi no âmbito da ONU que ocorreram as negociações para a implementação dos dispositivos da CNUDM relacionados à governança dos recursos marinhos vivos. Dessa forma, em 4 de agosto de 1995, foi adotado um instrumento internacional que contém, segundo Oral (2020, p. 370), importantes dispositivos para o fortalecimento do papel das Organizações Regionais de Ordenação da Pesca (OROPs), bem como para a garantia da eficácia de suas medidas de preservação do meio ambiente marinho. Esse instrumento ficou conhecido como o Acordo para Implementação das Disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de dezembro de 1982, acerca da Conservação e do Ordenamento de Populações

¹³³ [...] *end overfishing, illegal, unreported and unregulated fishing and destructive fishing practices and implement science-based management plan.*

¹³⁴ Ver Declaração Truman sobre Pesca, de 1945; a Convenção de Genebra de 1958 sobre Pesca e Conservação dos Recursos Vivos no Alto-Mar; e o instrumento basilar a respeito do tema, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982.

de Peixes Transzonais e de Populações de Peixes Altamente Migratórios¹³⁵, promulgado no Brasil pelo Decreto nº 4.361, de 5 de setembro de 2002, referenciado neste trabalho por sua abreviatura em inglês, *Fish Stock Agreement (FSA)* (ONU, 1995).

O FSA aponta a necessidade de gestão dos recursos naturais marinhos numa perspectiva regional, de modo a encontrar soluções para os problemas comuns de governança experimentados pelos Estados costeiros e frotas pesqueiras em uma determinada região marítima. Partindo do princípio da precaução¹³⁶ e de uma abordagem ecossistêmica¹³⁷, o FSA busca estabelecer medidas gerais de enfrentamento da Pesca INN, principalmente por meio do monitoramento das espécies alvo, do estabelecimento e da aplicação de regras que visem ao controle das capturas e à vigilância dos espaços marítimos sob a jurisdição das OROPs¹³⁸. Além disso, o instrumento busca padronizar procedimentos e incluir a gestão dos recursos pesqueiros na agenda global (LØBACH et al., 2020, p. iv). É nesse contexto que surgem as OROPs como um modelo de instrumento internacional para a promoção do aproveitamento sustentável dos recursos pesqueiros¹³⁹.

Além de diretrizes programáticas para a preservação do meio ambiente marinho, buscando sempre pautá-las em evidências científicas, o FSA prevê que as OROPs também tenham em seu escopo mecanismos de vinculação dos Estados parte e, de forma inovadora, medidas de repressão, que visem garantir a eficácia dos seus dispositivos¹⁴⁰, por meio da relativização das liberdades do alto-mar, principalmente da liberdade de pesca e da liberdade de navegação, o que faz dessas organizações institutos modernos e, em tese, dotados de plena eficácia.

As OROPs são amplamente difundidas na comunidade internacional como a institucionalização da cooperação em matéria de repressão à Pesca INN, principalmente no âmbito regional. Contudo, alguns questionamentos podem ser suscitados ao se observar o funcionamento dessas organizações, principalmente no que diz respeito ao trato com embarcações cujos Estados de registro não são parte de uma determinada OROP, ou não são signatários do FSA, bem como em relação a medidas de despistamento empregadas por frotas

¹³⁵ *Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks.*

¹³⁶ FSA, Art. 6º.

¹³⁷ Idem, Art. 5º, alíneas (d) e (e).

¹³⁸ Idem, alínea (l).

¹³⁹ Ver FSA, Parte III - Mecanismos para a Cooperação Internacional em torno de Populações de Peixes Transzonais e Populações de Peixes Altamente Migratórios.

¹⁴⁰ Idem, Parte VI - Cumprimento e Aplicação.

pesqueiras de alto-mar, tais como, o transbordo¹⁴¹ e o emprego de bandeiras de conveniência¹⁴². Assim, como questão que norteia o presente trabalho, deve ser analisado o impacto das OROPs na gestão do aproveitamento dos recursos naturais vivos e na repressão à Pesca INN no Oceano Atlântico, principalmente por parte de frotas engajadas na pesca industrial, a fim de se verificar o grau de eficácia das medidas vigentes no âmbito dessas organizações.

Dessa forma, o estudo tem como objetivo analisar e comparar o funcionamento das OROPs existentes no Oceano Atlântico, a fim de extrair conclusões a respeito da eficácia dessas instituições como medida de gestão dos recursos naturais vivos e como forma de enfrentamento da Pesca INN.

Para tal, pretende-se inicialmente apresentar as OROPs existentes no Oceano Atlântico, delimitando seu escopo de atuação material e geográfico, bem como os instrumentos de que dispõem para o cumprimento do seu papel institucional. Posteriormente, serão apresentados os dados coletados nas áreas marítimas relacionadas a essas organizações, aferindo o impacto dos instrumentos institucionais sobre a atuação das frotas pesqueiras selecionadas para o estudo.

Em um terceiro momento, será realizado um estudo comparativo entre as OROPs vigentes no Oceano Atlântico, a fim de aferir o desempenho relativo destas no atingimento dos seus objetivos institucionais. Por fim, o estudo pretende apresentar as conclusões obtidas, em que se pode identificar que, apesar dos dispositivos limitadores das liberdades do alto-mar previstos no *Fish Stock Agreement*, e incorporados pelas OROPs, o emprego de frotas pesqueiras de águas distantes e de medidas de despistamento, nos espaços marítimos além da jurisdição dos Estados, associado à ausência de meios de fiscalização e repressão por parte dos Estados costeiros adjacentes às OROPs, restringe a eficácia destas como instrumento de gestão dos recursos naturais vivos como um todo e, mais especificamente, no enfrentamento da Pesca INN.

¹⁴¹ O transbordo, ou *transshipment*, como é conhecido pelo termo em inglês, é definido pela FAO como sendo “o ato de transferir a captura de um navio pesqueiro para um outro navio pesqueiro ou para um navio utilizado somente para o transporte da carga”. Ver FAO. *Technical guidelines for Responsible Fisheries No. 1: Fishing Operations*, § 1.2.3, alínea g. 1996 (tradução nossa): *Transshipment means that act of transferring the catch from one fishing vessel to either another fishing vessel or to a vessel used solely for the carriage of cargo.*

¹⁴² Segundo Celso D. de Albuquerque Mello (2001, p. 221), as bandeiras de conveniência caracterizam-se por registros de embarcações realizados em repartições consulares de terceiros Estados, diferentes daqueles de construção ou operação do navio, os quais fornecem uma regulação mais flexível e com encargos tributários reduzidos, tornando-os financeiramente atraentes para as empresas de navegação.

2 METODOLOGIA

Para a consecução do objetivo deste trabalho, empregou-se o método comparativo, por meio do qual se busca contrapor os parâmetros adotados, a fim de identificar as similitudes e as principais diferenças existentes entre as OROPs selecionadas. Dessa forma, o estudo confronta os dados obtidos nas diferentes áreas jurisdicionais com as características e o *modus operandi* de cada uma dessas organizações, identificando os aspectos que contribuem e aqueles que acabam dificultando, mais especificamente, o enfrentamento da Pesca INN, bem como a gestão sustentável dos recursos naturais vivos como um todo.

Segundo Lijphart (1971, p. 683), o método comparativo é indicado quando o estudo pretende estabelecer relações empíricas existentes entre as diversas variáveis identificadas na análise de um determinado fenômeno da ciência política. Sendo assim, o método comparativo foi selecionado para o presente trabalho em razão da necessidade de se estabelecer relações empíricas entre as variáveis relacionadas à atuação das OROPs, a saber: indícios da prática da Pesca INN por parte das principais frotas pesqueiras atuantes no Oceano Atlântico e as medidas de enfrentamento adotadas no âmbito das OROPs estudadas.

Na delimitação do objeto desta pesquisa, foram selecionadas as OROPs vigentes no Oceano Atlântico, as quais têm o objetivo de estabelecer medidas de gestão sustentável da pesca de um modo geral, prevenir e reprimir a prática da Pesca INN, bem como reduzir os efeitos colaterais dessa prática sobre as aves ou outros recursos naturais marinhos, nos espaços marítimos existentes além da jurisdição dos Estados costeiros. Destarte, excluíram-se do objeto de estudo as OROPs que têm por objetivo gerir a pesca de determinadas espécies, não possuindo jurisdição sobre as demais, como é o caso da Comissão Internacional para a Conservação do Atum Atlântico (*International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas - ICCAT*)¹⁴³, e as OROPs cuja área de jurisdição se limita às Zonas Econômicas Exclusivas (ZEEs) dos seus Estados parte, tal qual a Comissão Técnica Mista da Frente Marítima (*Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo - CTMFM*), que compreende a Zona Comum de Pesca Argentino-Uruguiaia, a qual foi estabelecida dentro dos limites das ZEEs de ambos os Estados contratantes¹⁴⁴. Assim, buscou-se comparar a efetividade das OROPs no que diz respeito às áreas marítimas onde não há a jurisdição de qualquer Estado acerca da governabilidade e da preservação dos recursos naturais vivos.

¹⁴³ Ver *International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT)*. Disponível em: <<https://iccat.int/en/#>>. Acesso em: 14 out. 2022.

¹⁴⁴ Ver *Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (CTMFM)*. Disponível em: <<https://ctmfm.org/>>. Acesso em: 14 out. 2022.

Para a aferição dos indícios da prática da Pesca INN, foram adotados três indicadores que, quando associados, podem sinalizar um comportamento anômalo, indicando a prática de ilícitos por parte da frota pesqueira de um determinado Estado. Assim, o estudo apresenta os dados coletados no que tange à quantidade de pescado capturado e de transbordos autorizados e o número de atividades suspeitas observadas em uma determinada área do Oceano Atlântico, sob a jurisdição ou competência de alguma das OROPs vigentes.

Para a aferição dos indicadores selecionados, foram observadas as atividades das frotas pesqueiras de alto-mar dos Estados que possuem os piores índices de Pesca INN¹⁴⁵, o que denota uma maior vulnerabilidade ao ilícito, combinada com seus históricos de atuação no Oceano Atlântico. Dessa forma, buscou-se estabelecer um espaço amostral que represente a atuação das frotas empenhadas na pesca industrial no Oceano Atlântico, naquilo que diz respeito à prática da Pesca INN. O índice de Pesca INN

[...] fornece uma medida do grau de exposição e combate efetivo dos Estados à Pesca INN. O Índice fornece uma pontuação de pesca INN para todos os Estados [...] avaliados e classificados por sua vulnerabilidade, prevalência e resposta à Pesca INN (IUU FISHING INDEX, 2022, tradução nossa)¹⁴⁶.

Com base na classificação apresentada, selecionaram-se os dez Estados com maior índice e que tenham tido o registro de ao menos uma ocorrência de atividade pesqueira no Oceano Atlântico, durante o período de 2011 a 2019, a saber: China, Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos da América (EUA), Japão, Libéria, Rússia, Singapura, Taiwan e Vanuatu. O quadro a seguir apresenta a classificação desses Estados segundo o indicador:

Quadro 1 - Classificação dos Estados por Índice de Pesca INN

Posição	Estado	Índice
1º	China	3,86
2º	Rússia	3,04
3º	Coreia do Sul	2,91
6º	Taiwan	2,88
12º	Japão	2,67

¹⁴⁵ A *IUU Fishing Index*, ou Índice de Pesca INN em português (tradução nossa), foi desenvolvida por uma empresa de consultoria na área de gestão de recursos aquáticos, a *Poseidon Aquatic Resource Management Ltd.*, em parceria com a organização não governamental *Global Initiative Against Transnational Organized Crime*. A plataforma tem por objetivo analisar o desempenho estatal em áreas relacionadas com a Pesca INN, tais como: navios em listas de Pesca INN, dependência do consumo de pescado por parte da população, participação em OROP, incidentes relacionados a monitoramento, controle e vigilância envolvendo embarcações sob sua bandeira, visita de embarcações pesqueiras estrangeiras para descarga em seus portos, além da adesão e vinculação da ação estatal aos diversos tratados que buscam confrontar a Pesca INN, só para citar alguns dos principais indicadores utilizados. Ver *IUU Fishing Index*. Disponível em: <<https://iuufishingindex.net/about>>. Acesso em: 08 out. 2022.

¹⁴⁶ *The IUU Fishing Index provides a measure of the degree to which states are exposed to and effectively combat IUU fishing. The Index provides an IUU fishing score for all [...] countries to be benchmarked and ranked, and assessed for their vulnerability, prevalence and response to IUU fishing.*

16°	Libéria	2,59
20°	Vanuatu	2,55
24°	Espanha	2,53
26°	Singapura	2,52
27°	EUA	2,51

Fonte: IUU Fishing Index (2021)

Para a aferição da atividade pesqueira exercida por esses Estados (esforço de pesca), o estudo coletou os dados relacionados à quantidade de pescado capturada e declarada aos bancos de dados da FAO. Para tal, utilizou-se dos registros disponibilizados pela Organização por meio da plataforma *Fisheries and Aquaculture Department, Statistics and Information Service* (FishStatJ). A plataforma FishStatJ apresenta os quantitativos totais, em toneladas, das espécies capturadas entre aquelas relacionadas no Sistema de Informações de Pesca e Ciências Aquáticas (*Aquatic Sciences and Fisheries Information System – ASFIS*)¹⁴⁷, por ano, para cada Estado e nas áreas marítimas convencionadas pela organização¹⁴⁸.

Embora as quantidades de pescado capturadas sejam um parâmetro válido para a aferição do esforço de pesca desempenhado pelas frotas em análise, esse indicador apresenta as quantidades capturadas declaradas e comprovadas pela indústria pesqueira, fruto de atividades pesqueiras, em tese, lícitas. Portanto, não é possível, apenas com os dados coletados na plataforma FishStatJ, aferir a intensidade do esforço de pesca relacionado à Pesca INN por parte dos Estados observados. Assim, torna-se necessário confrontar essas informações com outros indicadores que possibilitem fazer um cruzamento de dados, a fim de parametrizar tanto a frequência e a intensidade das operações pesqueiras dessas frotas no Oceano Atlântico, quanto sua participação em atividades potencialmente relacionadas à Pesca INN.

Além dos registros confirmados de transbordos, o estudo também coletou dados a respeito das ocorrências de atividades suspeitas no mar, conhecidos como *lotterings*. Segundo o banco de dados pesquisado, o *lottering* ocorre quando os sistemas de vigilância (AIS/VMS)

¹⁴⁷ No que diz respeito às espécies ASFIS, trata-se de uma relação de 13.420 espécies selecionadas pela FAO, a partir do interesse comercial que elas representam para a indústria pesqueira e para a aquicultura. Entre essas espécies, podem-se encontrar aquelas de maior valor comercial existentes no Oceano Atlântico e, portanto, constantemente objeto da Pesca INN, tais como: a Pescada-Argentina (*Merluccius Hubbsi*), a Calamar-Argentino (*Illex Argentinus*), a Lula-da-Patagônia (*Loligo Gahi*), o Granadeiro-da-Patagônia (*Macruronus Magellanicus*) e a Marlonga-Negra (*Dissostichus Elleginoides*), apenas para citar algumas espécies de elevado valor comercial e intensamente capturadas no Oceano Atlântico. Ver FAO. *ASFIS List of Species for Fishery Statistics Purposes*. Disponível em: <<https://www.fao.org/fishery/en/collection/asfis/en>>. Acesso em: 09 out. 2022.

¹⁴⁸ A FAO divide o Oceano Atlântico em sete áreas numeradas que, para a consecução dos objetivos do presente trabalho, tiveram suas capturas atribuídas às OROPs nelas vigentes. As áreas são: Atlântico Nordeste (27), Atlântico Noroeste (21), Atlântico Centro-Occidental (31), Atlântico Centro-Oriental (34), Atlântico Sudeste (47), e Atlântico Antártico (48). A área 41 corresponde ao Atlântico Sudoeste e não possui OROP vigente, estando, portanto, fora do objeto do presente estudo.

apresentam apenas uma embarcação do tipo cargueiro, navegando a uma velocidade média inferior a 2 milhas por hora e a uma distância de mais de 20 milhas da costa (GLOBAL FISHING WATCH, 2022). Nessa situação, a plataforma entende que há um navio pesqueiro acompanhando o cargueiro, mas com os sistemas de detecção (AIS ou VMS) desligados para não ser localizado. Tal conduta é considerada um indício de atividade ilícita no mar, que, quando conjugada com outros indícios (tipo de embarcação, trajetória adotada e porto de destino), indica a prática da Pesca INN.

Para a consecução do objetivo do presente estudo, as atividades suspeitas, quando confrontadas com o esforço de pesca apresentado por determinada frota, constituem-se em indícios da prática da Pesca INN em determinado espaço marítimo, sob a jurisdição de alguma OROP, variando em intensidade, proporcionalmente ao quantitativo capturado no esforço de pesca declarado à FAO. Segundo as fontes consultadas, o percentual de pescado capturado ilicitamente pode variar de 25% a 35% do total declarado. Com base nesses percentuais, pode-se ter uma ideia do impacto da Pesca INN praticada por essas frotas pesqueiras no Oceano Atlântico (BOERDER; MILLER; WORM, 2018, p. 1; PALMA-ROBLES, 2016, p. 139).

No intuito de realizar uma análise qualitativa a respeito das operações pesqueiras das frotas selecionadas, o estudo buscou analisar a prática do transbordo nas áreas das OROPs, principalmente por se tratar de uma técnica que potencializa o esforço de pesca e dificulta o rastreamento do pescado capturado. Para tal, foi utilizada a plataforma *Carrier Vessels*, que apresenta o histórico de encontros no mar provido por registros do Sistema Automático de Informações (*Automatic Identification System – AIS*), em que duas embarcações, sendo uma delas um pesqueiro e a outra um navio cargueiro (*carrier*), permanecem a menos de 500 metros uma da outra, durante um período superior a 2 horas, navegando a uma velocidade média inferior a 2 milhas por hora, e a pelo menos 10 quilômetros de um ponto de ancoragem na costa (GLOBAL FISHING WATCH, 2022).

No intuito de identificar as medidas de enfrentamento adotadas no âmbito das OROPs analisadas, o estudo conduziu pesquisa bibliográfica pautada na documentação constitutiva das organizações, bem como nos diversos tratados e resoluções emitidas por organismos internacionais afetos ao tema da Pesca INN. Além disso, foram analisados os textos relacionados a trabalhos acadêmicos, anais de encontros e seminários, bem como relatórios de organizações não governamentais voltadas à preservação dos recursos naturais marinhos.

3 AS ORGANIZAÇÕES REGIONAIS DE ORDENAÇÃO DA PESCA NO OCEANO ATLÂNTICO

Embora todas as organizações voltadas à governança dos espaços marítimos em matéria de pesca sejam conhecidas genericamente como OROPs, há uma divisão nessa classificação que se faz necessário esclarecer, em virtude dos objetivos que se pretende alcançar por meio da comparação entre as diversas organizações desse tipo existentes no Oceano Atlântico.

Quando se fala em OROP, é possível fazer a distinção entre dois tipos de organização: o primeiro, trata-se da OROP propriamente dita, quando há uma responsabilidade direta por parte da organização na adoção de medidas vinculantes dos seus Estados signatários, naquilo que diz respeito à conservação e à gestão dos recursos marinhos vivos em sua área jurisdicional. Há ainda outro tipo de organização que, apesar de ser genericamente conhecida como OROP, não vincula seus signatários, limitando-se a prover assessoramento e servir de fórum de debates entre seus membros acerca da conservação e da gestão dos recursos pesqueiros. Estas últimas podem ser classificadas como Organismos Regionais de Assessoramento em Matéria de Pesca (*Regional Fisheries Advisory Bodies – RFAB*) e, diferentemente das OROPs propriamente ditas, não têm autoridade para adotar medidas de repressão à Pesca INN (LØBACH et al., 2020, p. 1, 8 e 65), tal como a abordagem de embarcações suspeitas previstas no FSA¹⁴⁹.

Embora a ONU como um todo tenha um papel relevante no que tange à promoção da conservação e do aproveitamento sustentável dos recursos naturais marinhos, uma de suas agências, a FAO, vem exercendo a liderança da comunidade internacional no enfrentamento da Pesca INN. Dessa forma, foi no âmbito da FAO que surgiram diversos instrumentos que buscam estabelecer uma governança dos espaços marítimos naquilo que afeta a exploração sustentável da pesca¹⁵⁰, que balizam a ação no campo do enfrentamento da Pesca INN¹⁵¹, que promovem a adesão dos Estados às medidas de conservação e governança em matéria de pesca¹⁵² e que orientam os Estados signatários quanto a suas responsabilidades, não apenas como Estado de bandeira, mas também como Estado do Porto, naquilo que diz respeito à prevenção e à repressão da Pesca INN¹⁵³.

¹⁴⁹ FSA, Art. 21, § 1º.

¹⁵⁰ FAO. *Technical Guidelines for Responsible Fisheries No. 1: Fishing Operations*. 1996. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/W3591E/w3591e03.htm#bm3.1>>. Acesso em: 20 jul. 2022.

¹⁵¹ Idem. *International plan of action to prevent, deter, and eliminate illegal, unreported, and unregulated fishing*. 2001. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/Y1224E/y1224e.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2022.

¹⁵² Idem. *Agreement to promote compliance with international conservation and management measures by fishing vessels on the high seas*. 1995. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/X3130m/X3130E00.htm>>. Acesso em: 12 out. 2022.

¹⁵³ FAO. *Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*. 2009. Disponível em: <www.fao.org/port-state-measures/en/>. Acesso em: 12 out. 2022.

Essa coletânea de instrumentos capitaneados pela FAO também estabelece os princípios sobre os quais as OROPs devem pautar seu funcionamento, além de orientar seus Estados membros com relação a suas responsabilidades e às medidas que devem adotar no âmbito dessas organizações. Foi nesse sentido que o Comitê de Pesca da FAO (*Committee on Fisheries – COFI*) promoveu, em 1995, a elaboração do Código de Conduta para a Pesca Responsável (FAO, 1995). Em seu art. 6º, o Código estabelece os princípios gerais que devem ser seguidos para uma pesca responsável, afirmando, em seu parágrafo 6.1, que todos os Estados e a indústria pesqueira têm seu direito à pesca vinculado à obrigação de preservar os ecossistemas marinhos.

O Código de Conduta é enfático, repetindo, em diversos outros parágrafos do Art. 6º, a obrigação de se limitar o esforço de pesca para a gestão sustentável dos recursos naturais vivos. No que diz respeito às OROPs, de uma forma geral, o instrumento estabelece que estas devem adotar a “precaução” e valer-se das “melhores evidências científicas disponíveis”, a fim de estabelecer medidas de conservação, gestão e aproveitamento sustentável dos recursos pesqueiros, não apenas das espécies-alvo, de maior valor econômico, mas também das espécies a elas associadas ou delas dependentes (FAO, 1995, Art. 6º, § 6.5).

Dessa forma, o Código define expressamente os alicerces nos quais se deve fundamentar a atividade pesqueira em alto-mar e nortear a ação das OROPs na consecução dos seus objetivos institucionais, sendo esses alicerces conhecidos como o Princípio da Abordagem Ecológica e o Princípio da Precaução.

Com relação à gestão dos recursos naturais vivos, o Código de Conduta privilegia a atuação coordenada por meio das OROPs, estabelecendo que os Estados devem cooperar ativamente, tornando-se membros dessas organizações, “onde elas existirem”, cabendo a estas a competência para estabelecer medidas de conservação e gestão em suas respectivas áreas de jurisdição (FAO, 1995, Art. 7º, §7.1.4). Para tal, o Código de Conduta para a Pesca Responsável prevê que os Estados e as OROPs devem adotar medidas para o monitoramento¹⁵⁴, o controle¹⁵⁵ e a vigilância¹⁵⁶ dessas áreas, além de ações voltadas à repressão dos atos ilícitos relacionados, que visem garantir a adesão de todos os atores às medidas de gestão e conservação estabelecidas (FAO, 1995, Art. 7º, §7.1.7).

¹⁵⁴ Segundo Palma-Robles (2016, p.153), o monitoramento dos recursos pesqueiros consiste no contínuo registro e acompanhamento do esforço de pesca depreendido, bem como dos rendimentos auferidos por meio desse esforço de pesca.

¹⁵⁵ O princípio do controle diz respeito à formação de um arcabouço normativo que regulamente a exploração dos recursos naturais vivos nos espaços marítimos sob a jurisdição das OROPs (PALMA-ROBLES, 2016, p. 153).

¹⁵⁶ A vigilância estabelecida pelo Código de Conduta para a Pesca Responsável consiste nos diferentes tipos e graus de observação necessários para garantir a adesão às normas impostas pelas OROPs, por parte dos atores que venham a explorar os recursos naturais vivos em suas áreas de jurisdição (PALMA-ROBLES, 2016, p. 153).

Segundo Løbach *et al.* (2020, p. 3), os pilares sobre os quais se sustentam as medidas de conservação e gestão dos recursos naturais vivos impostas pelas OROPs são: a gestão desses recursos pautada em dados científicos oriundos do monitoramento; o controle estabelecido por normas adequadas; uma vigilância constante e uma repressão eficaz, proporcional aos ilícitos cometidos, que contribui para a adesão a essas medidas por parte de todos os atores interessados no aproveitamento dos recursos naturais vivos, sob a jurisdição de determinada OROP. É pautado nesses elementos que o presente estudo passa a apresentar as características das OROPs vigentes no Oceano Atlântico, bem como os instrumentos dos quais elas dispõem para a consecução dos seus objetivos institucionais.

3.1 Comissão para a Conservação dos Recursos Marinhos Vivos Antárticos (CCAMLR)

A Comissão para a Conservação dos Recursos Marinhos Vivos Antárticos (*Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources - CCAMLR*) foi estabelecida por meio de uma Convenção, com o objetivo de conservar e garantir o aproveitamento racional de todas as espécies de organismos vivos, inclusive aves marinhas, encontradas na área compreendida entre o Paralelo 60° Sul e a linha denominada Convergência Antártica¹⁵⁷ (CCAMLR, 1980, Arts. I e II). A Convenção para a Conservação dos Recursos Marinhos Vivos Antárticos entrou em vigor em 7 de abril de 1982 e conta hoje com 27 Estados parte e dez Estados participantes¹⁵⁸, incluindo sete dos dez Estados observados neste estudo. Destes, apenas Libéria, Singapura e Taiwan não aderiram e não participam de nenhuma forma da OROP¹⁵⁹.

Ao abranger todos os recursos naturais vivos e incluir as aves marinhas em seu escopo protetivo, a Convenção demonstra pautar suas ações no Princípio da Abordagem Ecosistêmica, expressamente citado no Art. I, §§ 1º e 3º e no Art. II, § 3º, alínea b de sua Convenção.

Além disso, o instrumento prevê que seus Estados parte tenham em conta a manutenção das populações dos recursos explorados em níveis que possibilitem a recomposição dessas espécies, sempre em taxas que garantam o maior aumento populacional líquido por ano (CCAMLR, 1980, Art. II, § 3º, alínea a). Dessa forma, a Convenção adotou o Princípio da

¹⁵⁷ A Convergência Antártica é a linha conformada pelos seguintes pontos: (50°S, 0°); (50°S, 30°E); (45°S, 30°E); (45°S, 80°E); (55°S, 80°E); (55°S, 150°E); (60°S, 150°E); (60°S, 50°W); (50°S, 50°W); (50°S, 0°).

¹⁵⁸ Estados participantes, ou *acceding states*, são Estados não contratantes interessados em fazer parte da OROP e conduzir pesquisas e atividades pesqueiras em sua área de jurisdição. Para tal, devem atender determinados requisitos. Entre os Estados pesquisados, Vanuatu conta hoje com o *status* de Estado participante, sendo considerado como Estado membro para os efeitos deste estudo.

¹⁵⁹ Ver CCAMLR. *Status List*. 28 jun. 2022 Disponível em:

<http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaty_list/depository/CCAMLR.html>. Acesso em: 22 out. 2022.

Precaução como guia para a elaboração das medidas de conservação a serem adotadas em sua área de jurisdição. Esse princípio se reflete na necessidade de se prevenir danos permanentes aos ecossistemas ou que não possam ser revertidos no prazo de duas a três décadas (CCAMLR, 1980, Art. II, § 3º, alínea c).

A Convenção também estabelece em seu escopo que os Estados membros devem adotar medidas de conservação pautadas em dados científicos disponíveis, a fim de verificarem os impactos diretos e indiretos no ecossistema (CCAMLR, 1980, Art. II, § 3º, alínea c). Assim, alinhada com as orientações da FAO para a prática da pesca responsável, a CCAMLR adota as melhores evidências científicas disponíveis para o monitoramento das espécies sob sua jurisdição. Para tal, a CCAMLR se vale do seu Comitê Científico, que, por meio dos seus diversos programas, busca prover assessoramento aos Estados membros, promovendo e gerindo a coleta e análise dos dados relacionados ao monitoramento das pescas, à observação científica do comportamento dos navios pesqueiros e ao monitoramento dos ecossistemas e da poluição marinha.

Como medidas de gestão e conservação, a CCAMLR estabeleceu um sistema de controle e vigilância que inclui critérios para licenciamento de embarcações pesqueiras, controle do movimento de embarcações em sua área de jurisdição, combinado com Sistemas de Monitoramento de Navios (*Vessel Monitoring System - VMS*), medidas de monitoramento de transbordos, medidas de inspeção de embarcações e um Esquema para a Documentação de Capturas de forma padronizada¹⁶⁰.

No que diz respeito, especificamente, ao enfrentamento da Pesca INN, a CCAMLR vem incentivando os membros a reportarem possíveis ou conhecidas embarcações engajadas na prática desse ilícito na área da Convenção. Dessa forma, os navios dos Estados membros que observam a prática desse ilícito, por meio de suas próprias embarcações pesqueiras ou durante atividades de vigilância executadas unilateralmente, são obrigados a fornecer os detalhes desses avistamentos à CCAMLR. Após o relato dos avistamentos, a Comissão notifica os respectivos Estados de Bandeira das embarcações avistadas, solicitando que estes investiguem os fatos relatados e informem as medidas adotadas para reprimir e prevenir a prática da Pesca INN na área sob jurisdição da Convenção¹⁶¹.

¹⁶⁰ Ver CCAMLR. *Compliance*. 03 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.ccamlr.org/en/compliance/conformite>>. Acesso em: 22 out. 2022.

¹⁶¹ Ver CCAMLR. *Illegal, unreported, and unregulated (IUU) fishing*. 06 dez. 2018. Disponível em: <<https://www.ccamlr.org/en/compliance/iuu>>. Acesso em: 23 out. 2022.

Como medidas adicionais, no intuito de mitigar a ameaça que a Pesca INN representa à consecução dos seus objetivos institucionais, a Comissão instituiu listas de navios que, de alguma forma, vêm adotando práticas cujos efeitos redundam na redução da efetividade das medidas de conservação em vigor nos espaços marítimos sob sua jurisdição. Essas listas compreendem tanto navios navegando sob a bandeira de algum Estado membro, como navios registrados em Estados que não aderiram à Convenção¹⁶². Com relação aos Estados que compõem a Comissão, esta amplia sua atribuição de responsabilidades ao exigir que os Estados de bandeira fiscalizem não apenas os navios sob seus registros, mas também responsabilizem as pessoas físicas e jurídicas de sua nacionalidade, quando engajadas na Pesca INN, por meio de medidas que, efetivamente, “impeçam qualquer um dos participantes em tais atividades de usufruir dos benefícios delas obtidos, além de dissuadir esses atores da prática de outras atividades ilícitas” (CCAMLR, 2017, Art. 1º, § iii, tradução nossa).

Ainda que tenha adotado as boas práticas recomendadas no âmbito dos fóruns internacionais sobre o tema, a efetividade da CCAMLR no enfrentamento da Pesca INN ainda encontra dificuldade no que diz respeito à regulamentação e à fiscalização da atividade pesqueira por parte de embarcações registradas em Estados que não são membros da Comissão. Mesmo com as medidas anteriormente citadas, a repressão da Pesca INN em alto-mar continua sendo um desafio, principalmente no que tange à pesca da marlonga-negra que, desde meados dos anos 1990, tem sido uma espécie de elevado valor comercial e suscetível à pesca predatória. Tal constatação fez com que a CCAMLR buscasse complementar as medidas de fiscalização no mar com a aplicação de sanções voltadas ao comércio internacional desse pescado. Dessa forma, a partir de 2000, a Comissão vinculou a autorização para comercialização da marlonga-negra à adesão dos navios pesqueiros ao Esquema para a Documentação de Capturas, além da exigência de autorização específica por parte do Estado de bandeira para a pesca dessa espécie (WARNER, 2009, p. 123 a 124).

3.2 Organização das Pescarias do Atlântico Sudeste (SEAFO)

A Organização das Pescarias do Atlântico Sudeste (*South East Atlantic Fisheries Organization* – SEAFO) foi estabelecida pela Convenção para a Conservação dos Recursos Pesqueiros no Sudeste do Oceano Atlântico, que entrou em vigor em 2003, e conta hoje com

¹⁶² Ver CCAMLR. *Scheme to promote compliance by Contracting Party vessels with CCAMLR conservation measures*. Conservation Measure 10-06. 2016. Disponível em: <<https://cm.ccamlr.org/measure-10-06-2016>>. Acesso em: 23 out. 2023; e CCAMLR. *Non-Contracting Party IUU Vessel List*. 29 jun. 2021. Disponível em: <<https://www.ccamlr.org/en/compliance/iuu-vessel-lists>>. Acesso em: 23 out. 2022.

sete membros, incluindo a União Europeia, representando todos os seus Estados parte. Entre os Estados das frotas estudadas no presente trabalho, somente a Coreia do Sul, a Espanha (União Europeia) e o Japão constam entre os signatários da organização. Embora os EUA tenham assinado a Convenção constituinte da SEAFO, estes não a ratificaram e, atualmente, não constam entre os membros da organização¹⁶³.

Como objetivo institucional, a SEAFO busca “assegurar a conservação em longo prazo e a exploração sustentável dos recursos pesqueiros na Área da Convenção” (SEAFO, 2001, Art. 2º), por meio da adoção de medidas de conservação baseadas nas melhores evidências científicas disponíveis e de uma abordagem que leve em consideração as peculiaridades dos ecossistemas e a devida precaução, naquilo que diz respeito à gestão dos recursos naturais vivos existentes em sua área de jurisdição (SEAFO, 2001, Art. 3º).

Para a consecução do seu objetivo institucional, a SEAFO busca monitorar as espécies por meio de um comitê científico, composto de cientistas oriundos dos Estados membros, os quais contribuem para a gestão dos recursos pesqueiros, fornecendo assessoramento pautado em informações anualmente atualizadas, tais como: população dos principais cardumes e sua distribuição espacial e sazonal, parâmetros históricos relacionados à captura de peixes e invertebrados e a mortalidade incidente de aves, mamíferos e tartarugas¹⁶⁴.

Como forma de aprimorar os controles sobre a atividade pesqueira, principalmente no enfrentamento da Pesca INN, e reconhecendo o potencial danoso que a prática representa, a organização decidiu abolir as operações de transbordo em toda a área marítima sob sua jurisdição. Assim, os Estados membros deverão “garantir que os seus navios não estejam envolvidos em operações de transbordo na Área da Convenção, de recursos pesqueiros abrangidos” por esta (SEAFO, 2001, Art. 5º).

No que se refere à vigilância dos espaços marítimos delimitados por sua Convenção, a organização adota o uso obrigatório de VMS via satélite, complementado por um “dispositivo de localização do navio (VLD) capaz de transmitir automaticamente dados VMS à base do Centro de Monitorização das Pescas (FMC) do seu Estado de bandeira, permitindo um rastreamento contínuo da posição do navio” (SEAFO, 2001, Art. 13). Essas medidas de vigilância adicionais compõem um amplo sistema de observação, adesão, inspeção e repressão a ilícitos instituído em 2013 (LØBACH et al., 2020, p. 55) e aprimorado em 2019, que inclui o

¹⁶³ São Estados contratantes da SEAFO: África do Sul, Angola, Coreia do Sul, Japão, Namíbia, Noruega e União Europeia. Ver SEAFO. *Contracting Parties*. 06 abr. 2022. Disponível em: <<http://www.seafo.org/About/Contracting-Parties>>. Acesso em: 24 out. 2022.

¹⁶⁴ Ver SEAFO. *Science*. 27 nov. 2014. disponível em: <<http://www.seafo.org/Science>>. Acesso em: 24 out. 2022.

cadastramento de apenas um porto credenciado para a realização de transbordos, por cada Estado membro, sendo ainda requerida para tal a autorização prévia de ambos os Estados, os de bandeira e o do porto (SEAFO, 2001, Art. 14).

Além das restrições ao transbordo em alto-mar, e fundamentada no Art. 21 do FSA, a organização também prevê a possibilidade de um Estado membro conduzir inspeções “[...] a bordo de um navio que opera ou suspeito de operar”, ilicitamente, “sobre os recursos pesqueiros abrangidos pela [...] Área da Convenção” (SEAFO, 2001, Art. 15). Caso as suspeitas de prática da Pesca INN se confirmem, o navio imputado terá sua entrada não autorizada em qualquer um dos portos cadastrados pelos Estados membros para a descarga de pescado, a critério do respectivo Estado do porto (SEAFO, 2001, Art. 22).

Para suplantar as dificuldades impostas pela carência de meios navais adequados à fiscalização dos espaços marítimos sob sua jurisdição, e no intuito de aumentar a adesão aos termos de sua Convenção, a SEAFO estabelece ainda que

cada Parte Contratante deverá garantir que os seus navios passem informações por meio de relatório ao seu Estado de bandeira, sobre qualquer pesca e atividades relacionadas com a possível pesca, feitas por navios que exibam a bandeira de uma parte não contratante na Área da Convenção (SEAFO, 2001, Art. 26).

Para a repressão da Pesca INN em sua área de jurisdição, a SEAFO estabeleceu uma lista de navios “presumíveis” de terem cometido tal ilícito, incluindo a prática do transbordo em alto-mar entre os critérios utilizados para estabelecer tal presunção (SEAFO, 2001, Art. 27). A lista de embarcações suspeitas é atualizada anualmente e tem como objetivo a ampliação da abrangência das medidas de enfrentamento da Pesca INN. Além de uma lista própria, a organização também adota as listas de navios suspeitos emitidas por outras OROPs, a saber: a CCAMLR, a Organização das Pescas do Atlântico Noroeste (*Northwest Atlantic Fisheries Organization* - NAFO) e a Comissão das Pescas do Atlântico Nordeste (*North-East Atlantic Fisheries Commission* – NEAFC).

A importância da SEAFO como OROP vai além do relevante papel como instrumento de conservação e gestão dos recursos naturais vivos, promovendo também aspectos sociais e econômicos relacionados com as populações dos Estados costeiros. Tendo em vista sua área de jurisdição adjacente ao litoral oeste do continente africano, pode-se afirmar que esta OROP pode causar um impacto positivo na garantia do bem-estar econômico e social das comunidades costeiras. Foi reconhecendo esse potencial que sua Convenção instituiu expressamente, em seu Art. 21, que a gestão do aproveitamento dos recursos naturais vivos deve atender às necessidades nutricionais das populações dos Estados em desenvolvimento, principalmente no

que diz respeito às comunidades pesqueiras artesanais e às mulheres trabalhadoras na pesca. Além disso, a Convenção estabelece que as medidas de conservação adotadas no âmbito de atuação da SEAFO devem assegurar que o ônus econômico por ela gerado não deve ser transferido às populações dos Estados costeiros.

Para garantir o atendimento dos requerimentos especiais inerentes aos Estados em desenvolvimento, e em consonância com o previsto no Art. 24 do FSA, a SEAFO incentiva a cooperação entre os Estados contratantes para o desenvolvimento de capacidades que permitam aos Estados costeiros participar do aproveitamento sustentável dos recursos naturais vivos, inclusive por meio da “prestação de assistência financeira, assistência em matéria de desenvolvimento de recursos humanos, assistência técnica e transferência de tecnologia” (SEAFO, 2001, Art. 21).

Embora a SEAFO tenha incorporado as orientações previstas no FSA relacionadas aos Estados em desenvolvimento, a baixa adesão ainda é um obstáculo ao efetivo cumprimento do seu papel como gestora dos recursos naturais vivos e impulsionadora da economia das comunidades costeiras abrangidas por sua jurisdição. Além do reduzido número de Estados contratantes, há uma ausência significativa do engajamento de Estados com intensa participação na pesca industrial de alto-mar no Atlântico Sudeste, tal como: China, Taiwan e a própria Libéria que, apesar de sua proximidade geográfica com a área da Convenção, não consta entre os membros da SEAFO. Além disso, a falta de interesse em participar dessa OROP demonstrada por Estados como os EUA e a Rússia, duas potências globais, acaba por dificultar a adesão de outros atores e, conseqüentemente, a consecução dos objetivos institucionais da organização.

3.3 Organização das Pescas do Atlântico Noroeste (NAFO)

A Organização das Pescas do Atlântico Noroeste (*Northwest Atlantic Fisheries Organization* – NAFO) foi instituída em 1º de janeiro de 1979, por meio da Convenção sobre a Cooperação nas Pescas no Atlântico Noroeste, a qual possui o objetivo de “garantir em longo prazo a conservação e o aproveitamento sustentável dos recursos pesqueiros em sua Área [...]”. Embora a organização se autodenomine como um “organismo intergovernamental relacionado à ciência e ao gerenciamento das pescas”, trata-se de uma OROP constituída por 13 Estados, cuja ação se encontra pautada, tal como as demais, nos melhores dados científicos disponíveis,

os quais provêm subsídios para o monitoramento das espécies alvo¹⁶⁵, bem como para a adoção de medidas relacionadas à preservação e ao aproveitamento sustentável dos recursos vivos, por meio de uma abordagem ecossistêmica¹⁶⁶.

Além disso, em seu Art. III, a Convenção faz referência ao Art. 6º do FSA, estabelecendo o Princípio da Precaução como um dos seus princípios basilares na promoção da preservação e da gestão sustentável dos recursos naturais vivos, principalmente com relação aos cardumes de peixes transzonais e às espécies altamente migratórias (NAFO, 2020, Art. III).

Ainda que sua área de jurisdição englobe as ZEEs dos Estados contratantes, as medidas relacionadas à gestão das pescas emanadas pela organização só se aplicam nessas Zonas após a concordância e adoção por parte dos respectivos Estados costeiros. Dessa forma, as medidas de controle emanadas no âmbito da NAFO são autoaplicáveis apenas nas áreas além da jurisdição dos Estados, sendo estas áreas o foco principal da organização, no que diz respeito a monitoramento, controle, vigilância e repressão a ilícitos (LØBACH *et al.*, 2020, p. 42).

Quanto às medidas de conservação e repressão, a NAFO publica anualmente o NAFO *Conservation and Enforcement Measures*, no qual são divulgadas as medidas em vigor estabelecidas no escopo da organização, em cumprimento ao que prevê os Arts. VI e XIV da sua Convenção¹⁶⁷. Assim, são reunidas em um único documento todas as medidas relacionadas a monitoramento, controle, vigilância e repressão a ilícitos, passíveis de consulta por seus membros, bem como por outros atores interessados (NAFO, 2022b).

Entre as medidas de vigilância, destaca-se a exigência do registro da embarcação pesqueira na Organização Marítima Internacional (*International Maritime Organization – IMO*), além do envio por parte dos Estados de bandeira das listas contendo a denominação das embarcações por eles autorizadas para praticarem a pesca na área sob jurisdição da NAFO (NAFO, 2022b, Art. 25). Outra medida de vigilância diz respeito à obrigatoriedade de equipar os navios pesqueiros com dispositivos de VMS, com capacidade de “transmissão automática e contínua da posição da embarcação aos seus Centros de Monitoramento de Pescas em terra,

¹⁶⁵ A NAFO tem como espécies alvo todos os recursos pesqueiros disponíveis no Atlântico Noroeste, com exceção dos atuns, marlins, baleias e espécies sedentárias. Ver NAFO. *About NAFO*. 2022. Disponível em: <<https://www.nafo.int/About-us>>. Acesso em: 26 out. 2022.

¹⁶⁶ São Estados contratantes da Convenção da NAFO: Canadá, Coreia do Sul, Cuba, Dinamarca, EUA, França, Islândia, Japão, Noruega, Reino Unido, Rússia, Ucrânia e União Europeia (NAFO, 2022).

¹⁶⁷ O Art. VI da Convenção estabelece as tarefas e o funcionamento da Comissão da NAFO, atribuindo a esta, entre outras responsabilidades, a aplicação dos princípios adotados pela organização naquilo que diz respeito à imposição de medidas de conservação e gestão do aproveitamento dos recursos naturais vivos. Com relação ao Art. XIV, este define o modelo de deliberação das resoluções no âmbito da organização, adotando o consenso como forma de procedimento para a tomada de decisões por parte da Comissão (NAFO, 2020, Arts. VI e XIV).

sempre em uma frequência não inferior a uma vez por hora” (NORTHWEST ATLANTIC FISHERIES ORGANIZATION, 2022b, Art. 29, tradução nossa)¹⁶⁸.

Digno de nota é o Programa de Observadores instituído pela organização, no qual embarcações empenhadas em atividades pesqueiras na área sob jurisdição da NAFO deverão levar embarcado um observador vinculado à organização. Esse observador tem como tarefa principal coletar informações e dados relacionados às atividades desenvolvidas na área jurisdicional, de forma independente e imparcial. Cabe aos Estados de bandeira garantir que os navios sob seu registro possuam observadores embarcados em, pelo menos, 25% das operações pesqueiras realizadas ou do total de dias em que seus navios permaneceram na área da organização, sendo ainda considerada uma infração grave a não adesão ao programa (NAFO, 2022b, Art. 30).

Ainda no que concerne à promoção de medidas de vigilância na sua área de responsabilidade, a NAFO possui um amplo e detalhado esquema de inspeções no mar¹⁶⁹, que prevê a possibilidade de um navio sob a bandeira de um Estado contratante ser abordado por uma equipe de inspetores de outro Estado contratante, quando houver “razões suficientes para suspeitar de uma aparente infração às medidas de conservação e repressão” em vigor (NAFO, 2022b, Art. 33, tradução nossa). Além disso, a Convenção prevê que o Estado contratante que possuir uma frota com mais de 15 embarcações, operando simultaneamente, na área de responsabilidade da NAFO, deverá possuir uma equipe de inspetores no mar, além de um representante baseado no território de um dos Estados costeiros adjacentes, que possua autoridade suficiente para receber e encaminhar os relatórios de observação, além de responder, em caso de infração constatada por alguma embarcação de sua nacionalidade, a qualquer uma das medidas de conservação e repressão (NAFO, 2022b, Arts. 31 a 34).

Com o intuito de aumentar a adesão às normas de conservação e gestão das pescas, a NAFO estabeleceu um rol de infrações consideradas como “infrações sérias”, as quais consistem, em termos gerais, em exceder a quota ou apropriar-se da quota de outro Contratante, capturar espécies em defeso, pescar em áreas proibidas, pescar sem autorização ou com equipamento proibido e fraudar ou impedir a fiscalização por quaisquer meios. Para essas infrações, as medidas de conservação e repressão determinam que o Estado de registro suspenda

¹⁶⁸ Art. 29 (1) *Every fishing vessel operating in the Regulatory Area shall be equipped with a satellite monitoring device capable of continuous automatic transmission of position to its land-based Fisheries Monitoring Centre (FMC), no less frequently than once an hour, the following VMS data [...].*

¹⁶⁹ Trata-se de medida conhecida como Esquema de Inspeções e Vigilância Combinado (*Joint Inspection and Surveillance Scheme*), o qual estabelece procedimentos e obrigações por parte dos Estados contratantes na vigilância e no monitoramento do esforço de pesca empreendido na área sob jurisdição da NAFO.

imediatamente a atividade pesqueira da embarcação notificada, determinando que esta se dirija a um porto sob sua autoridade para ser inspecionada e prestar esclarecimentos (NAFO, 2022b, Art. 38).

No que diz respeito às embarcações registradas em Estados não contratantes, quando avistadas na área sob jurisdição da NAFO, em atitude suspeita da prática de Pesca INN, caberá à equipe de inspetores de um Estado contratante que as avistar notificar imediatamente à Secretaria Executiva da Organização, informar ao Mestre da embarcação avistada as suspeitas que recaem sobre as atividades pesqueiras conduzidas e, caso necessário, solicitar a este autorização para a abordagem e inspeção de sua embarcação (NAFO, 2022b, Art. 50).

Como medida complementar, a NAFO adota uma lista de embarcações suspeitas da prática da Pesca INN, com o intuito de monitorá-las e dissuadi-las da prática desse ilícito nas áreas marítimas sob sua jurisdição (NAFO, 2022b, Art. 53). Para a elaboração dessa lista, a organização recebe dos Estados contratantes as informações relacionadas aos navios suspeitos e as consolida com os navios constantes das listas das demais OROPs, a saber: da NEAFC, da SEAFO e da CCAMLR (NAFO, 2022b, Art. 53).

O esquema de vigilância em vigor na NAFO busca estabelecer mecanismos de conservação e repressão a infrações, impondo que Estados parte assumam efetivamente suas obrigações, principalmente acerca de um compartilhamento tempestivo de informações, inclusive a respeito dos transbordos realizados, obtidas por meio de um sistema recíproco de abordagens e inspeções no mar (LØBACH *et al.*, 2020, p. 42-43).

Mesmo que as abordagens e inspeções no mar estejam fundamentadas na reciprocidade e na cooperação entre Estados membros, além de possuírem uma importância central no sistema de vigilância e repressão a ilícitos da NAFO, segundo Warner (2009, p. 117), essas medidas ainda encontram resistência por parte de alguns contratantes, uma vez que alegam se tratar de critérios e procedimentos mais rigorosos do que aqueles adotados no âmbito do FSA. Contudo, quando associadas ao programa de observadores embarcados e ao VMS, essas medidas têm-se demonstrado eficazes no monitoramento e na vigilância, contribuindo assim para a repressão à Pesca INN, inclusive por parte de embarcações registradas em Estados não contratantes.

3.4 Comissão das Pescas do Atlântico Nordeste (NEAFC)

O tratado constitutivo da Comissão das Pescas do Atlântico Nordeste (*North-East Atlantic Fisheries Commission* – NEAFC) entrou em vigor em 1982, recebendo posteriormente propostas de alterações ao seu texto original em 2004, 2006 e 2013. Contudo, a primeira

alteração proposta, que prevê que a comissão estabeleça mecanismos para a solução de controvérsias¹⁷⁰, ainda não entrou em vigor, tendo o tratado original incorporado efetivamente apenas as alterações posteriormente apresentadas, em 2006 e 2013.

Diferentemente do que ocorre no Atlântico Sul, onde a CCAMLR se incumbe das áreas marítimas na região polar adjacente a este, no Atlântico Nordeste, a área sob jurisdição da NEAFC se incumbiu de incorporar a porção do Oceano Ártico a ela adjacente, emitindo normas e procedimentos para a gestão da pesca sustentável também nesse espaço marítimo. Assim, a Comissão busca monitorar, controlar e vigiar a atividade pesqueira, além de reprimir os ilícitos a elas relacionados em toda a área marítima do nordeste do Oceano Atlântico. A comissão busca ainda regulamentar a captura de qualquer espécie de peixe, molusco e crustáceo, incluindo as espécies sedentárias e excluindo do seu escopo de proteção apenas aquelas espécies que já são protegidas por outros acordos internacionais nessa matéria (NEAFC, 1982, Art. 1º).

Para a consecução dos seus objetivos, a comissão adota expressamente uma abordagem ecossistêmica, baseada nos melhores dados científicos disponíveis e no Princípio da Precaução (NEAFC, 1982, Art. 4º). Destarte, a OROP busca conciliar as medidas de preservação dos recursos naturais vivos com os interesses dos Estados membros¹⁷¹, levando em consideração o impacto desses interesses na preservação das espécies, bem como nas atividades pesqueiras conduzidas no interior de sua área de jurisdição, a qual inclui as ZEEs dos Estados costeiros (NEAFC, 1982, Art. 5º). Contudo, segundo Løbach *et al.* (2020, p. 46), mesmo tendo jurisdição sobreposta à jurisdição dos Estados costeiros nas ZEEs, a comissão busca concentrar seus esforços nas áreas marítimas no alto-mar, as quais define como “Áreas Regulatórias”, além de condicionar suas ações nas ZEEs à concordância e à adesão do respectivo Estado costeiro.

Embora compartilhe o Atlântico Norte com a NAFO, possuindo interesses interligados, principalmente pelas espécies transzonais e altamente migratórias existentes nesses espaços marítimos, a NEAFC possui menos Estados contratantes, fato agravado pela ausência de atores relevantes como a Coreia do Sul, os EUA e o Japão, que aderiram somente à NAFO, o que coloca a NEAFC em um patamar inferior no que concerne ao alcance de suas medidas de preservação e gestão dos recursos naturais vivos.

¹⁷⁰ Art. 18bis, *The Commission shall make recommendations establishing procedures for the settlement of disputes arising under this Convention.*

¹⁷¹ São membros da NEAFC: Dinamarca, Islândia, Noruega, Reino Unido, Rússia e União Europeia. A organização conta ainda com três Estados cooperadores que não possuem acesso às quotas de captura, mas que participam das reuniões da Comissão, são eles: Bahamas, Canadá e Panamá. Ver NEAFC. NORTH-EAST ATLANTIC FISHERIES COMMISSION: Managing Fisheries in the North-East Atlantic. 2022. Disponível em: <<https://www.neafc.org/>> Acesso em: 03 nov. 2022.

Tal qual a NAFO, a NEAFC também adota um programa para a efetivação de medidas que visam ao monitoramento, ao controle e à vigilância de sua área jurisdicional, associando-as a medidas de repressão à Pesca Ilegal. Trata-se do “Esquema de Controle e Repressão” (NEAFC, 2022), que prevê o monitoramento da atividade pesqueira em sua área de responsabilidade por meio do VMS (NEAFC, 2022, Art. 11), associado a um rigoroso sistema de relatórios e registros que devem ser adotados pelas frotas pesqueiras, a fim de registrar e notificar as espécies e quantidades capturadas (NEAFC, 2022, Arts. 9º e 10).

Além de informar os dados relacionados ao esforço de pesca, o Esquema de Controle e Repressão também prevê a necessidade de as embarcações pesqueiras notificarem os transbordos realizados por meio de formulário próprio, em que os navios envolvidos devem registrar as quantidades de pescado transferidas entre navios, citando o peso total por espécie capturada. Cabe à embarcação que transfere o pescado preencher o formulário de notificação de transbordo com uma antecedência de, ao menos, 24 horas antes da operação de transbordo. Quanto ao navio receptor, este deverá informar os dados do pescado recebido em até 24 horas antes de qualquer descarga em porto, não importando se este se encontra ou não em um Estado contratante (NEAFC, 2022, Art. 13).

Para promover uma vigilância e uma repressão a ilícitos efetiva, a NEAFC conta com um conjunto de dispositivos voltado a abordagens e inspeções recíprocas entre os Estados contratantes. Assim, a Comissão instituiu um programa de inspeções em que os inspetores previamente indicados pelos Estados contratantes estão autorizados a conduzir abordagens e inspeções em embarcações pesqueiras de outros Estados contratantes, seguidas as formalidades previstas no Esquema de Controle e Repressão, tais como: indicar anualmente os nomes dos inspetores e das embarcações e aeronaves a serem empregadas em inspeções por parte de determinado contratante, não interromper as atividades pesqueiras para a inspeção, não inspecionar sem aviso prévio via rádio, não prolongar a inspeção por períodos superiores a 4 horas, além de transmitir, tão logo seja possível, uma cópia do relatório de inspeção ao Estado de registro da embarcação inspecionada. O Esquema também requer que o mestre da embarcação inspecionada autorize e facilite a condução da inspeção, provendo, inclusive, alimentação e acomodação aos inspetores, quando necessário (NEAFC, 2022, Arts. 15 - 19).

No caso de constatada uma infração durante a inspeção, tanto o Estado de registro quanto o Estado da nacionalidade do mestre da embarcação serão notificados para a adoção das providências legais, conforme suas legislações determinam (NEAFC, 2022, Art. 28). Entretanto, tal como a NAFO, a NEAFC adota um tratamento especial a um determinado grupo de infrações, classificando-as como “Infrações Sérias”. Segundo o Esquema de Controle e

Repressão, são infrações sérias: ocultar ou alterar informações relacionadas a quantidades e espécies capturadas, transgredir qualquer proibição de pesca, seja por espécie ou área marítima interdita, utilizar equipamento de pesca proibido, participar de transbordo com navios de Estados não contratantes, impedir ou dificultar inspeções e prover apoio de suprimentos, combustível ou água para embarcações suspeitas da prática de Pesca INN (NEAFC, 2022, Art. 29).

Quando constatada qualquer infração séria, após notificado o Estado de bandeira do navio suspeito, este deverá determinar que esse navio se dirija imediatamente a um porto de um Estado contratante para ser inspecionado. Para a preservação das provas relacionadas à infração constatada, os inspetores poderão permanecer a bordo até o recebimento da resposta da notificação ao Estado de bandeira, podendo este autorizar o Estado contratante que promoveu a inspeção a conduzir o navio suspeito até um porto onde será mais detalhadamente inspecionado (NEAFC, 2022, Art. 30).

Seguindo o mesmo procedimento das OROPs anteriormente citadas, a NEAFC adota uma lista própria de navios engajados na prática da Pesca INN, mantendo-a atualizada por meio dos seus Estados contratantes e valendo-se adicionalmente das listas emitidas pela CCAMLR, pela NAFO e pela SEAFO, além de adotar, de forma bem abrangente, as listas de navios engajados na Pesca INN de OROPs voltadas à proteção do atum no Oceano Atlântico, bem como de organizações de gestão das pescas que atuam fora dele (NEAFC, 2022, Art. 44)¹⁷².

No que diz respeito ao trato com Estados não contratantes, a NEAFC busca ampliar a adesão às medidas de preservação impostas no âmbito de sua jurisdição, oferecendo a oportunidade para que Estados que não são membros da comissão possam participar de suas reuniões anuais e das reuniões de seus órgãos colegiados. Para tal, a NEAFC instituiu a categoria de “Estado parte não contratante cooperador geral”¹⁷³, a quem é facultada apenas a frequência nas reuniões citadas sem, contudo, ter direito a voto, ou a conduzir atividades pesqueiras em sua área regulatória, podendo apenas participar das reuniões na qualidade de observador (NEAFC, 2022, Art. 34a).

¹⁷² A NEAFC também utiliza as listas de navios suspeitos da Pesca INN das seguintes OROPs, em vigor em áreas marítimas fora do Oceano Atlântico: a Comissão Geral das Pescas para o Mediterrâneo (*General Fisheries Commission for the Mediterranean* - GFCM), a Comissão das Pescas do Pacífico Norte (*North Pacific Fisheries Commission* - NPFC), o Acordo de Pesca do Oceano Índico Sul (*Southern Indian Ocean Fisheries Agreement* - SIOFA), a Organização das Pescas para o Pacífico Sul (*South Pacific Regional Fisheries Management Organisation* - SPRFMO) e a Comissão das Pescas do Pacífico Central e Ocidental (*Western and Central Pacific Fisheries Commission* - WCPFC).

¹⁷³ *General Co-Operating Non-Contracting Party*.

Para os Estados que não são membros, mas que possuem as condições legais e materiais que permitam a adesão às medidas de preservação impostas, a NEAFC oferece a oportunidade para que esses Estados participem da comissão na qualidade de “Estado parte não contratante cooperador ativo”¹⁷⁴, que dá ao Estado pleiteante a possibilidade de, além de participar das reuniões no âmbito da Comissão, também exercer atividades pesqueiras e pesquisas em sua área de jurisdição (NEAFC, 2022, Art. 34b).

Da mesma forma que a NAFO, a NEAFC também buscou estabelecer um programa que regulamente os procedimentos a serem adotados pelos Estados contratantes acerca de monitoramento, controle e vigilância de sua área jurisdicional, além de possuir dispositivos que visam promover medidas de prevenção e repressão voltadas à prática da Pesca INN. Além disso, a comissão demonstra uma tentativa de angariar a adesão a suas medidas de prevenção por parte de Estados não contratantes, estabelecendo critérios que permitam a participação de observadores em suas reuniões deliberativas, bem como a autorização da pesca por países que possuem condições técnicas e legais específicas. Embora não esteja explícito nos documentos disponíveis, tal medida pode ser considerada uma forma de a comissão suplantar o reduzido número de membros e a ausência de Estados de registro de grandes frotas voltadas à pesca distante, tal como a Coreia do Sul e o Japão.

3.5 Comitê de Pesca para o Atlântico Centro Oriental (CECAF)

Após analisar as características das OROPs propriamente ditas, o presente estudo passa a apresentar as OROPs que, por não vincularem a ação dos seus Estados membros, são conhecidas como Organismos Regionais de Assessoramento em Matéria de Pesca, ou RFABs, sigla em inglês para *Regional Fisheries Advisory Bodies*.

O primeiro RFAB a ser analisado é o Comitê de Pesca para o Atlântico Centro Oriental (*Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic* – CECAF), que foi instituído durante a 48ª Sessão do Conselho da FAO, por meio da Resolução nº 1/48, de junho de 1967, posteriormente alterada em 2003 (FAO, 2003, p. 18 e Apêndice E), para uma ampliação do propósito, das tarefas e das responsabilidades do Comitê.

O CECAF possui uma área de jurisdição que engloba as ZEEs dos Estados africanos localizados na costa noroeste e oeste da África, além do alto-mar adjacente, estendendo-se até o paralelo 30º de longitude oeste, em sua área acima do Equador. Contando atualmente com 35 Estados membros, o Comitê pode ser considerado, ao lado da Comissão da Pesca no Atlântico

¹⁷⁴ *Active Co-Operating Non-Contracting Party*.

Centro Ocidental (*Western Central Atlantic Fishery Commission – WECAFC*), uma referência em termos de quantidade de Estados signatários entre as OROPs vigentes no Oceano Atlântico. Entre os seus membros, encontram-se, além dos Estados costeiros adjacentes a sua área de jurisdição, países com expressivas frotas de pesca em águas distantes, entre os quais se destacam cinco dos dez Estados analisados pelo presente estudo, a saber: Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos da América, Libéria e Japão¹⁷⁵.

Como tarefas institucionais, a comissão deve promover e incentivar a realização de pesquisas científicas que possam constituir uma base de dados voltada ao assessoramento dos Estados membros, quanto ao aproveitamento sustentável dos recursos naturais vivos em sua área de jurisdição. Para tal, o CECAF deve emitir orientações aos seus signatários, a fim de instruir a ação destes na adoção de medidas de monitoramento, controle e vigilância, além de promover treinamentos aos governos interessados, no tocante a técnicas sustentáveis de pesca e medidas de fiscalização e repressão à Pesca INN (FAO, 2003, Apêndice E).

Embora sua área de jurisdição englobe espaços marítimos dentro e além da jurisdição dos Estados costeiros, é nas águas interiores, mais especificamente nos portos desses Estados costeiros, que o CECAF concentra seus esforços. Dessa forma, o Comitê adotou como estratégia de atuação a priorização da adesão e implementação das medidas previstas no Acordo da FAO sobre Medidas do Estado do Porto (*FAO Agreement on Port State Measures – PSMA*). Assim sendo, a RFAB tem tentado superar suas limitações em termos materiais e humanos capazes de promover as medidas de monitoramento, controle, vigilância e repressão adequadas (CECAF, 2016, p. 2).

Apesar de suas dificuldades operacionais, e adotando uma postura similar à da SEAFO, o Comitê reconhece a ameaça que a Pesca INN representa, não apenas ao ecossistema marinho, mas também às “condições socioeconômicas de muitas comunidades pesqueiras, assim como os prejuízos para o desenvolvimento econômico e social dos Estados costeiros” que esta causa (CECAF, 2016, p. 2).

Ainda que as medidas de enfrentamento da Pesca INN relacionadas ao Estado do Porto dificultem a descarga e a comercialização do pescado obtido ilicitamente, estas não previnem a captura predatória e o transbordo no alto-mar, principalmente por parte das frotas de pesca em

¹⁷⁵ São Estados membros do CECAF: Angola, Benin, Camarões, Cabo Verde, República Democrática do Congo, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, Guiné Equatorial, União Europeia, França, Gabão, Gâmbia, Gana, Grécia, Guiné, Guiné-Bissau, Itália, Japão, Coreia do Sul, Libéria, Mauritânia, Marrocos, Holanda, Nigéria, Noruega, Polónia, Romênia, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Espanha, Togo, Estados Unidos da América. Ver FAO. *Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic (CECAF): overview*. 2022. Disponível em: <<https://www.fao.org/cecaf/overview/en/>>. Acesso em: 14 nov. 2022.

águas distantes, o que já foi reconhecido pelo CEEAF como uma vulnerabilidade que requer o aprimoramento do organismo, principalmente no que tange à “necessidade de melhor adaptar as estruturas institucionais e organizacionais, de modo que sejam capazes de conduzir e coordenar as atividades de monitoramento, controle e vigilância” no mar. Isso inclui a necessidade de se estabelecer um centro de monitoramento para o compartilhamento de informações a respeito das atividades de navios estrangeiros na área de responsabilidade; a promoção de treinamentos voltados à capacitação de inspetores e observadores, inclusive com a elaboração de listas e procedimentos de verificação padronizados; a obtenção por parte dos países costeiros de meios adequados à vigilância, tais como radares, embarcações e servidores de internet, além do aprimoramento da cooperação entre Estados costeiros, de bandeira e do porto (CEEAF, 2016, p. 7).

Em virtude da sua localização geográfica, e tal qual a SEAFO, o CEEAF também apresenta uma relevância que transcende a preservação do meio ambiente marinho, possuindo um destacado papel no que diz respeito à mitigação dos efeitos nocivos da Pesca INN sobre o desenvolvimento econômico e social das comunidades pesqueiras, principalmente de países em desenvolvimento. Contudo, embora apresente um número considerável de Estados signatários, o CEEAF carece de autoridade para vincular seus membros e acaba por exercer um papel secundário de órgão assessor, sem conseguir estabelecer metas concretas que visem à adoção de práticas sustentáveis na exploração dos recursos naturais vivos. Assim, carente de jurisdição e de recursos materiais, o CEEAF prioriza o incentivo à adesão dos seus Estados membros ao PSMA, o que nem sempre leva ao atingimento dos objetivos institucionais para os quais foi instituída, principalmente nas áreas marítimas além da jurisdição dos Estados costeiros, onde a prática do transbordo e de atividades suspeitas (*lotterings*) pode vir a viabilizar a Pesca INN.

3.6 Comissão da Pesca no Atlântico Centro Ocidental (WECAFC)

Tal qual a CEEAF, a WECAFC é classificada como um organismo de assessoramento em matéria de pesca, cujas deliberações não têm poder vinculante, sendo emitidas apenas em caráter de recomendatório, sem gerar sanções aos Estados membros em caso de inobservância. Trata-se de um instituto multilateral, estabelecido em 1973, cujo objetivo principal é promover a conservação, a gestão e o desenvolvimento dos recursos marinhos vivos, tendo como referência o Código de Conduta para a Pesca Responsável da FAO, e cuja área de responsabilidade compreende a porção do Oceano Atlântico entre os paralelos 35° Norte e 10° Sul. Está limitada, a oeste, pelo continente americano e, a leste, pela área de competência da

CECAF (FAO, 2006), incluindo, portanto, em sua área de competência, todo o litoral norte e parte do litoral nordeste brasileiro, sendo o Brasil um dos seus 35 membros¹⁷⁶.

Com relação à adesão, além do Brasil, a WECAFC conta com a representação dos Estados costeiros adjacentes a sua área de competência, mais notadamente Estados caribenhos, além da Guiné, o único representante da margem oriental do Atlântico Sul. Possui também entre seus membros potências mundiais como o Reino Unido, a União Europeia, os Estados Unidos da América e o Japão. Com relação às frotas de pesca em águas distantes aqui analisadas, a WECAFC difere-se da CECAF apenas pela ausência da Libéria, possuindo, entre seus membros, quatro das dez frotas estudadas, a saber: Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos da América e Japão.

No tocante ao seu método de trabalho, a Comissão segue o padrão adotado nas demais OROPs, incentivando seus membros a cooperarem para a promoção da pesca artesanal e de subsistência, por meio de uma abordagem pautada na interdependência dos ecossistemas e na precaução gerada pelas medidas de gestão sustentável dos recursos naturais vivos (FAO, 2006, item 2). Para tal, a WECAFC busca fornecer subsídios à adoção de medidas de conservação por seus Estados contratantes, valendo-se dos melhores dados científicos disponíveis, oriundos da coleta e análise de informações de natureza diversa, tais como: dados estatísticos, biológicos, socioeconômicos e ambientais (FAO, 2006, item 6).

A WECAFC tem ainda como objetivo institucional promover a cooperação para suplantiar as deficiências de recursos materiais que visem ao estabelecimento de medidas efetivas de monitoramento, controle e vigilância em sua área de competência, além do fortalecimento e desenvolvimento da capacidade institucional por meio da educação e treinamento dos recursos humanos, bem como da condução combinada de atividades de fiscalização e repressão (FAO, 2006, item 6).

No tocante ao enfrentamento da Pesca INN, a comissão estabeleceu um Grupo de Trabalho Regional (GTR) que tem como objetivo coordenar os esforços empreendidos pelos Estados membros que, divididos em três subgrupos¹⁷⁷, buscam pôr em prática os dispositivos e

¹⁷⁶ São membros da WECAFC: Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, República Dominicana, União Europeia, França, Granada, Guatemala, Guine, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, Japão, México, Holanda, Nicarágua, Panamá, Coreia do Norte, Saint Kitts e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Espanha, Suriname, Trinidad e Tobago, Reino Unido, Estados Unidos da América e Venezuela. Ver FAO. *Western Central Atlantic Fishery Commission (WECAFC): About*. 2022a. Disponível em: <<https://www.fao.org/wecafc/about/en/>>. Acesso em: 18 nov. 2022.

¹⁷⁷ O Grupo de Trabalho Regional sobre Pesca INN da WECAFC coordena as atividades de três subgrupos de trabalho: o Mecanismo de Pesca Regional Caribenho (*Caribbean Regional Fishery Mechanism - CRFM*), a Organização de Pesca e Aquicultura da América Central (*Central American Fisheries and Aquaculture Organization / Organización del Sector Pesquero y Acuicola del Istmo Centroamericano - OSPESCA*), e o Grupo dos Países membros Seleccionados da WECAFC, no qual o Brasil está inserido. Ver FAO. *Report of the Fourth*

as orientações previstas no Código de Conduta para a Pesca Responsável da FAO. Com foco na repressão à prática da Pesca INN em sua área de competência, o GTR tem identificado as áreas e as espécies marinhas mais afetadas por esse ilícito, sendo atribuída a prioridade à região conhecida como o Grande Ecossistema Marinho da Plataforma do Norte do Brasil (*North Brazil Shelf Large Marine Ecosystem – NBSLME*) (FAO, 2021, p. 5), compreendendo os espaços marítimos ao norte e a nordeste do Brasil, e estendendo-se ao longo do Mar do Caribe.

Quanto a monitoramento, controle, vigilância e repressão à Pesca INN, na área de competência do subgrupo conhecido como Mecanismo de Pesca Regional Caribenho, ou CRFM, sigla em inglês, tem sido constatado um esforço no sentido de capacitar agentes públicos na persecução criminal e na condução de operações combinadas de interdição. Tal capacitação vem sendo promovida por meio de um Centro Regional de Treinamento, desde 2017, refletindo um aumento no número de apreensões de embarcações e de pescado capturado irregularmente (FAO, 2021, p. 7).

Com relação ao segundo subgrupo da WECAFC, conhecido como Organização de Pesca e Aquicultura da América Central (OSPESCA), a comissão vem enfatizando a necessidade de investir nas medidas de monitoramento, controle, vigilância e repressão oriundas do PSMA. Segundo o relatório da 4ª reunião do GTR, realizada nos dias 8 e 9 de setembro de 2020, o subgrupo estabeleceu uma regulação regional no que diz respeito a medidas de prevenção, dissuasão e eliminação da Pesca INN. Dessarte, padronizou procedimentos relacionados à operação combinada dos agentes estatais dos países signatários, à autorização ou à recusa para entrada no porto, bem como à condução de inspeções nesses portos (FAO, 2021, p. 8 e 9).

O terceiro subgrupo diz respeito aos países membros da WECAFC que não estão inseridos na América Central ou no Caribe. É nesse subgrupo que se encontra o Brasil, o qual, segundo a Comissão, vem apresentando uma relevante reestruturação e modernização dos seus mecanismos de enfrentamento à Pesca INN. Entre as medidas destacadas pelo relatório da 4ª reunião do GTR (FAO, 2021, p. 11), o Brasil apresenta diversos meios e técnicas de enfrentamento da Pesca INN, entre os quais figuram a informatização do cadastramento e o licenciamento de pescadores por meio da plataforma SisRGP 4.0¹⁷⁸; o emprego de um VMS específico para embarcações pesqueiras, conhecido como o Programa Nacional de

(Virtual) Meeting of the Regional Working Group on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing. 8–9 set. 2020. Disponível em: <<https://www.fao.org/publications/card/en/c/CB7585B/>>. Acesso em: 24 nov. 2022.

¹⁷⁸ Ver BRASIL. *Novo sistema para cadastramento e recadastramento de pescadores é integrado ao Gov.br*. 31 out. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/novo-sistema-para-cadastramento-e-recadastramento-de-pescadores-e-integrado-ao-gov.br>>. Acesso em: 25 nov. 2022.

Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite (PREPS)¹⁷⁹, que é obrigatório para embarcações com mais de 50 toneladas ou com comprimento maior ou igual a 15 metros; a proposta para a criação de um organismo de assessoramento em matéria de pesca, abrangendo a área do Oceano Atlântico Sul Ocidental, uma vez que este é o único espaço marítimo do Oceano Atlântico que ainda não é coberto por nenhuma OROP; a iniciativa conjunta do Brasil e do Uruguai em formar um grupo de trabalho internacional para promover o aproveitamento sustentável dos recursos naturais vivos nos espaços marítimos adjacentes às suas costas; e a formação de um Comitê Permanente para a Governança das Pescas (CPGP), envolvendo os principais atores governamentais, não governamentais e a indústria pesqueira brasileira.

Embora a WECAFC seja um organismo internacional de assessoramento em matéria de pesca, ou seja, uma OROP cujas deliberações não vinculam seus membros, sua atuação avulta de importância ao mostrar-se como um fórum que busca organizar as iniciativas individuais de seus Estados membros, otimizando os esforços por meio da disseminação de boas práticas em matéria de pesca sustentável e expandindo sua temática para além da sua área de competência. Abrange, inclusive, áreas não cobertas por outras OROPs, mas cuja influência sobre sua área de competência é inegável, principalmente sob uma perspectiva ecossistêmica e precaucional, pautada nos melhores dados científicos disponíveis.

No entanto, sua atuação expandida não evita que a falta de poder vinculante sobre seus membros a impeça de implantar algumas medidas amplamente conhecidas e praticadas por outras OROPs. Entre estas, podem-se citar: a padronização da marcação e identificação de embarcações pesqueiras que atuem na área da comissão; o estabelecimento de um registro centralizado das embarcações pesqueiras com mais de 12 metros, quando autorizadas a praticar a atividade pesqueira na área da WECAFC, e a adoção de listas de embarcações suspeitas da prática da Pesca INN, que “não foram endossadas” por ocasião da 4ª reunião do GTR (FAO, 2021, p. 6).

As limitações de meios e a ausência de vinculação da atuação de seus contratantes não impedem que a WECAFC reconheça a existência de ameaças à gestão do aproveitamento sustentável dos recursos vivos e que envide esforços no sentido de mitigar essas ameaças. Dessa forma, a comissão incita seus membros a promoverem conversações para o estabelecimento de um sistema efetivo de compartilhamento de informações, que permita a identificação e a repressão do transbordo em sua área de competência, respaldados por um arcabouço normativo voltado à persecução penal dessa prática. Assim, busca-se que “todos os membros da WECAFC

¹⁷⁹ Ver BRASIL. Salvamar Brasil: PREPS (Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite). Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/salvamarbrasil/Sistema/preps>>. Acesso em: 26 nov. 2022.

sejam parte da ‘Rede Internacional de Monitoramento, Controle e Vigilância para Atividades Relacionadas às Pescas’” (WECAFC, 2019, p. 2).

4 IMPACTO DAS OROPs NAS ATIVIDADES DAS FROTAS PESQUEIRAS

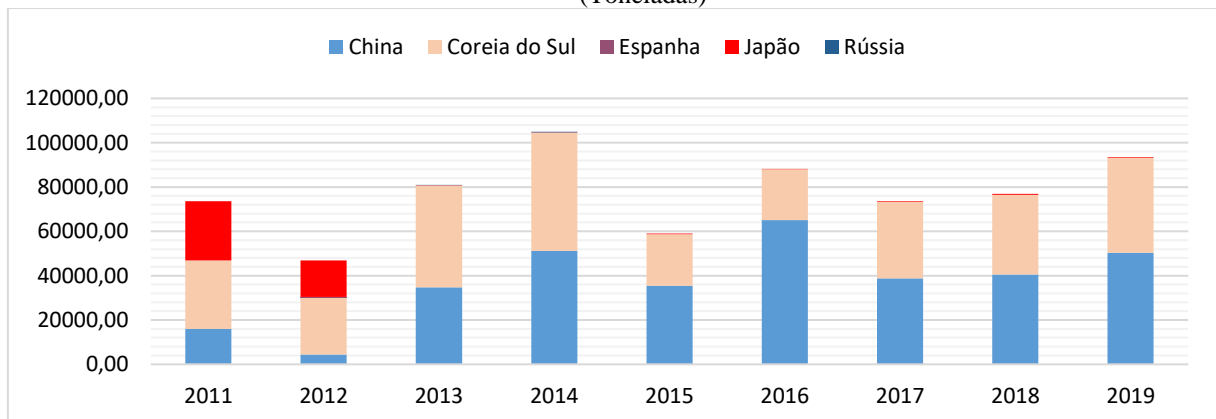
Para dimensionar o impacto das medidas adotadas pelas OROPs na atividade das frotas pesqueiras de águas distantes, foi aferido o esforço de pesca, por meio da quantidade de pescado declarado e da quantidade de transbordos notificada por essas frotas, bem como o número de ocorrências suspeitas (transbordos não declarados), ambos observados nas respectivas áreas de jurisdição. Com o cruzamento dessas informações, é possível extrair conclusões a respeito, principalmente, da efetividade das medidas impostas pelas OROPs na prática da Pesca INN nas diversas subdivisões do Oceano Atlântico.

4.1 Comissão para a Conservação dos Recursos Marinhos Vivos Antárticos (CCAMLR)

No que diz respeito à atividade pesqueira na área jurisdicional da Comissão, pode-se constatar que as frotas que declararam as maiores quantidades capturadas foram a China, que chegou a pescar 65.000 toneladas em 2016, e a Coreia do Sul, que chegou a declarar a captura de, aproximadamente, 53.400 toneladas de pescado no ano de 2014 (FAO FISHERIES AND AQUACULTURE DEPARTMENT, 2017). Ambas as frotas têm se destacado nas atividades pesqueiras registradas pela FAO, ficando muito acima da captura declarada pelas demais frotas no período observado.

Embora os registros demonstrem uma oscilação no esforço de pesca dessas duas frotas que pode variar em até 30.000 toneladas, os dados computados entre 2017 e 2019 apresentam uma tendência de aumento da captura declarada por parte da China e da Coreia do Sul, enquanto as demais frotas observadas tendem a manter uma quantidade de capturas declaradas em torno de zero, desde 2013. O gráfico a seguir apresenta a variação da quantidade de pescado capturada pelas frotas observadas, no período de 2011 a 2019:

Gráfico 1 – Quantidade de pescado capturado na CCAMLR por frota (Toneladas)



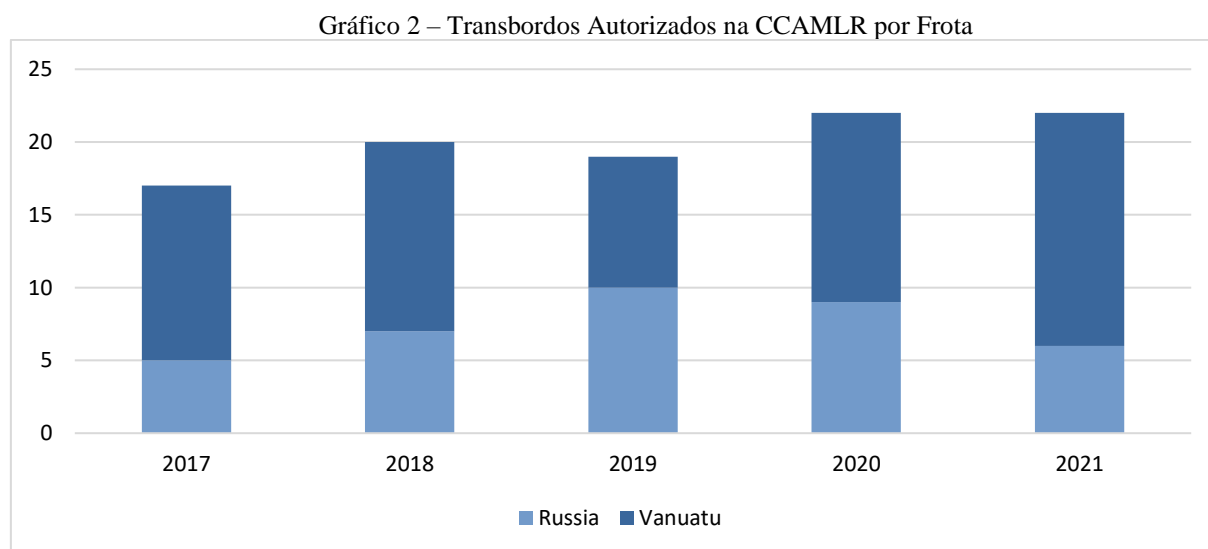
Fonte: Elaboração do autor (2022)

Tabela 1 – Captura de Pescado na CCAMLR no Período de 2011 a 2019
(Toneladas)

País	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
China	16020,00	4469,15	34812,14	51189,05	35431,91	65020,04	38759,44	40496,94	50381,22	336579,9
Coreia do Sul	30810	25694,24	45856,33	53358,62	23342,87	23071,62	34512,77	36006,2	42942,29	315594,9
Espanha	0,00	247,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	185,49	247
EUA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Japão	26708,01	16426,84	205,69	111,18	182,2	141,98	310,33	374,21	194,54	44654,98
Libéria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rússia	0	0	62	231	0	0	0	0	0	293
Singapura	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Taiwan	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
Vanuatu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: FAO - FishStatJ (2017)

Outro indicador adotado para a aferição do esforço de pesca é a quantidade de transbordos observados no interior da área jurisdicional da OROP. No que diz respeito à CCAMLR, foi observado, no período de 2017 a 2021, que as frotas pesqueiras da Rússia e de Vanuatu conduziram, respectivamente, 37 e 63 operações de transbordo (GLOBAL FISHING WATCH, 2022), sendo que, desde 2019, Vanuatu tem apresentado uma queda constante na participação desse tipo de operação, enquanto a Rússia mantém uma tendência de aumento no mesmo período, conforme se pode constatar no gráfico a seguir, com dados extraídos da plataforma *Global Fishing Watch* (2022):



Fonte: Elaboração do autor (2022)

Tabela 2 – Transbordos Autorizados na CCAMLR por Frota

País	2017	2018	2019	2020	2021	Total
China	0	0	0	0	0	0
Coreia do Sul	0	0	0	0	0	0
Espanha	0	0	0	0	0	0
EUA	0	0	0	0	0	0
Japão	0	0	0	0	0	0
Libéria	0	0	0	0	0	0
Rússia	5	7	10	9	6	37
Singapura	0	0	0	0	0	0
Taiwan	0	0	0	0	0	0
Vanuatu	12	13	9	13	16	63
Total	17	20	19	22	22	100

Fonte: Global Fishing Watch (2022)

Portanto, pode-se depreender que, das frotas observadas, a da China, da Coreia do Sul, da Rússia e de Vanuatu têm apresentado um maior esforço de pesca na área jurisdicional da CCAMLR, contudo, tanto Rússia quanto Vanuatu não têm declarado à FAO todo o pescado capturado nessa mesma área, sendo possível depreender seu esforço de pesca apenas pela observação via satélite dos transbordos realizados. Essa constatação se torna ainda mais relevante quando observadas as atividades suspeitas registradas na plataforma *Global Fishing Watch* (2022), no mesmo período. Segundo essa plataforma, foram registradas 40 atividades suspeitas na área sob jurisdição da CCAMLR, no período entre 2017 e 2021, sendo que todas essas atividades foram igualmente conduzidas pela frota russa e pela frota vanuatense, com 20 ocorrências para cada uma.

Embora as frotas chinesa e coreana apresentem as maiores quantidades de pescado registradas, não é possível afirmar que estas são, de fato, as duas frotas com maior volume de capturas na CCAMLR, uma vez que, tanto a frota russa quanto a frota vanuatense apresentaram atividade pesqueira na área jurisdicional da OROP sem, contudo, terem suas capturas informadas e devidamente registradas na FAO, conforme se pode verificar nas Tabelas 1 e 2.

Ao observar a atuação das frotas pesqueiras de águas distantes na área da CCAMLR, constata-se que, em que pese o esforço empreendido pela comissão em conscientizar e destacar a importância do papel dos Estados de bandeira na fiscalização de suas frotas, ainda podem ser observadas frotas de Estados contratantes, como a Rússia, e de Estados participantes, como é o caso de Vanuatu, que empreendem atividades pesqueiras na área de jurisdição da comissão sem, contudo, cumprir os procedimentos relacionados à notificação das quantidades capturadas, bem como das quantidades transferidas por meio de operações clandestinas de transbordo, o que

reduz a rastreabilidade do pescado e configura a prática da Pesca INN, impactando, inclusive, no monitoramento das espécies.

4.2 Organização das Pescarias do Atlântico Sudeste (SEAFO)

A atividade pesqueira na SEAFO caracteriza-se pela regularidade da atuação de frotas pesqueiras de águas distantes, como a frota sul-coreana, a japonesa e a taiwanesa, com capturas anuais que podem variar de 1.500 a 18.000 toneladas de pescado declarado. Embora a China tenha uma das frotas de pesca em águas distantes mais ativas do mundo, no Atlântico Sudeste, a FAO registra uma atividade bem abaixo das demais frotas desse tipo, uma vez que a frota chinesa declarou apenas a captura de 3.400 toneladas de pescado no período observado (FAO, 2017).

Além das frotas citadas, a frota espanhola também mantém uma atividade regular na área jurisdicional da organização, distinguindo-se das anteriores por ser a frota com a maior média anual de capturas, computando 30.740 toneladas por ano (FAO, 2017), bem acima das médias registradas pelas demais frotas observadas, conforme pode ser constatado a partir da Tabela 3:

Tabela 3 – Captura de Pescado na SEAFO no período de 2011 a 2019
(Toneladas)

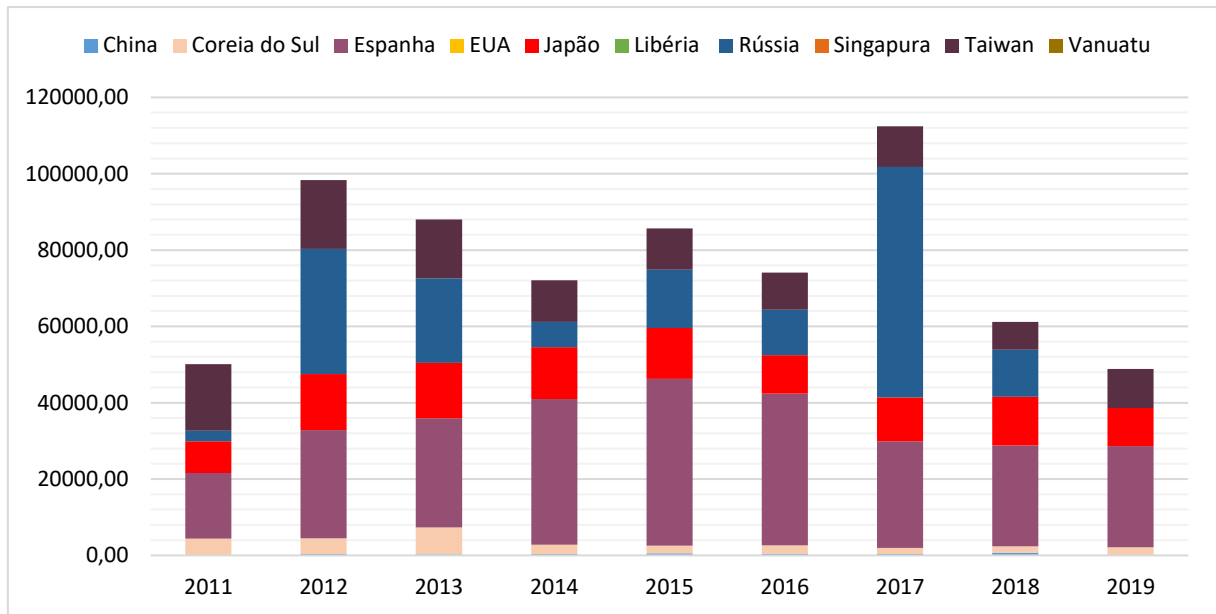
País	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
China	133,00	355,00	296,00	355,00	522,00	459,00	370,00	700,00	210,00	3400
Coreia do Sul	4224,7	4151,24	6998,35	2450,27	2038,99	2172,37	1612,92	1675,88	1881,04	27205,76
Espanha	17223,00	28328,00	28649,00	38131,00	43662,00	39777,00	27883,00	26466,00	26507,87	276626,9
EUA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Japão	8345	14703	14466	13585	13362	10038	11522	12752	9988	108761
Libéria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rússia	2704	32730	22167	6645	15245	11925	60363	12260	0	164039
Singapura	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Taiwan	17501,00	18097,00	15473,00	10935,00	10807,00	9763,00	10657,00	7329,00	10236,00	110798
Vanuatu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: FAO - FishStatJ (2017)

Em termos de quantidades totais, a Rússia também ocupa uma posição de destaque, uma vez que apresenta uma captura total declarada de 164.039 toneladas. Contudo, cabe observar que a frota russa não apresenta uma regularidade nas capturas, variando muito a quantidade declarada. Digno de nota é o fato de que, no ano de 2019, a frota russa não declarou qualquer captura na área sob jurisdição da SEAFO. A oscilação nas capturas declaradas é bem ilustrada

no Gráfico 3, onde se pode observar uma redução da captura da frota russa a partir de um ápice de 60.363 declaradas, em 2017, até a ausência total de capturas, em 2019, passando por uma redução significativa em 2018, quando declarou 12.260 toneladas, bem abaixo do ano anterior (FAO, 2017).

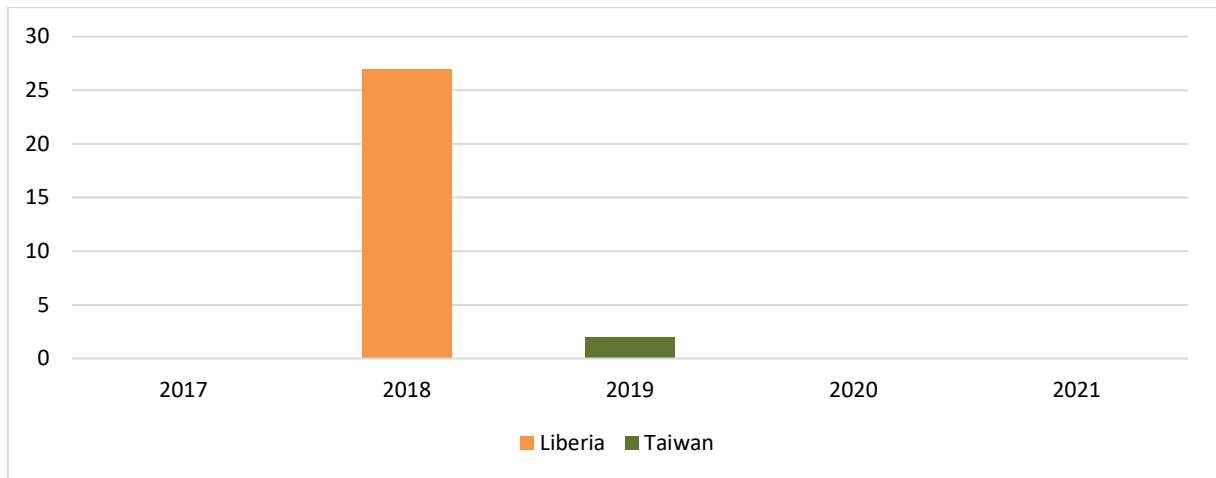
Gráfico 3 – Quantidade de pescado capturado na SEAFO por frota (Toneladas)



Fonte: Elaboração do autor (2022)

Conforme já citado, embora a Libéria seja um dos Estados costeiros adjacentes à área sob jurisdição da SEAFO, esse país não faz parte da organização, contudo, quando são observados os transbordos realizados na área sob jurisdição da OROP, constata-se que, em 2018, foram identificados 27 transbordos de pescado realizados por embarcações de bandeira liberiana. Consulta feita à plataforma *Carrier Vessel Portal*, da Organização *Global Fishing Watch* (2022), demonstra que as embarcações de bandeira liberiana são, em sua maioria, de propriedade de empresas sediadas em países que possuem frotas pesqueiras de águas distantes. A maioria delas é do Japão, sendo ainda possível observar, nessa mesma plataforma, que os navios que recebem o pescado (*carriers*) oriundo das embarcações de registro na Libéria têm como porto final países asiáticos, indicando assim o transtorno causado por bandeiras de conveniência para o efetivo monitoramento, controle e vigilância da atividade pesqueira na área da SEAFO, uma vez que não são descarregados em qualquer um dos portos indicados pela organização, e onde a mesma possui agências de fiscalização e repressão à Pesca INN. O gráfico e a tabela a seguir apresentam os transbordos observados na área sob jurisdição da SEAFO, no período de 2017 a 2021:

Gráfico 4 – Transbordos Autorizados na SEAFO por Frota



Fonte: Elaboração do autor (2022)

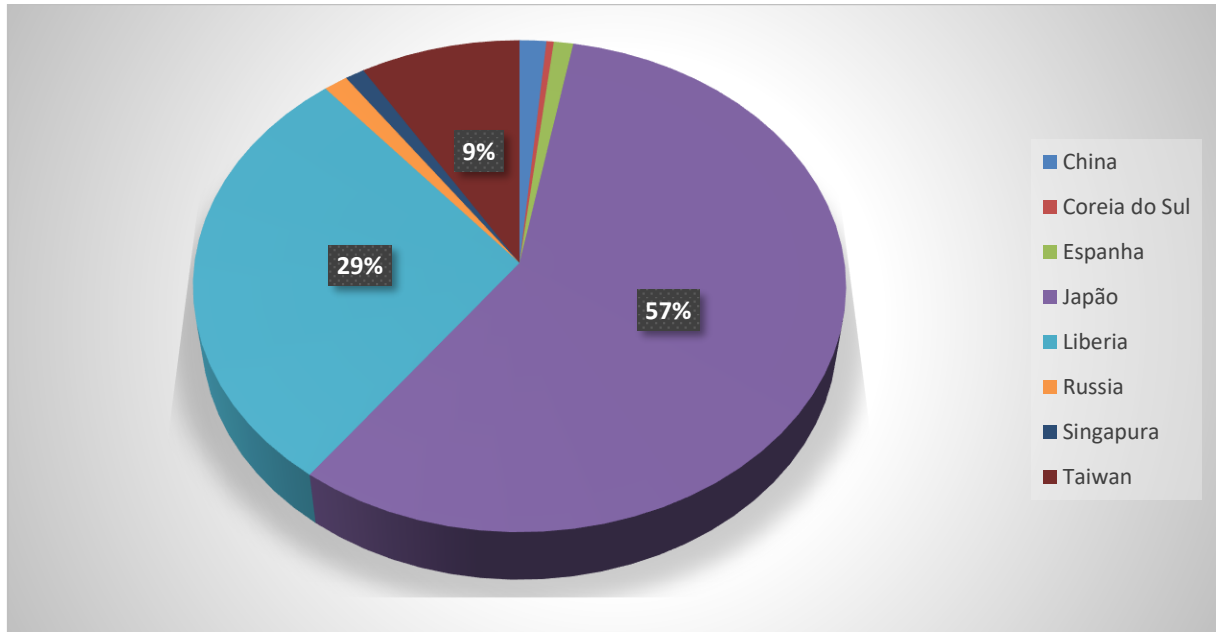
Tabela 4 – Transbordos Autorizados na SEAFO por Frota

País	2017	2018	2019	2020	2021	Total
China	0	0	0	0	0	0
Coreia do Sul	0	0	0	0	0	0
Espanha	0	0	0	0	0	0
EUA	0	0	0	0	0	0
Japão	0	0	0	0	0	0
Libéria	0	27	0	0	0	27
Rússia	0	0	0	0	0	0
Singapura	0	0	0	0	0	0
Taiwan	0	0	2	0	0	2
Vanuatu	0	0	0	0	0	0
Total	0	27	2	0	0	0

Fonte: Global Fishing Watch (2022)

Quando se analisa a ocorrência de atividades suspeitas na área sob jurisdição da OROP, é possível verificar uma diversidade de ocorrências quanto às nacionalidades dos navios envolvidos. Das dez frotas analisadas neste estudo, apenas Estados Unidos da América e Vanuatu não registraram atividades suspeitas no período observado. As embarcações da Libéria e do Japão são responsáveis pela ocorrência de 29% e 57%, respectivamente, das atividades suspeitas verificadas. Ao se considerar que as embarcações liberianas estão a serviço de empresas japonesas, isso corresponderia ao Japão ser responsável por mais de 80% das atividades suspeitas na área sob jurisdição da SEAFO. O que, em números totais, representaria mais de 600 ocorrências no período de 2017 a 2021. Na terceira posição, encontra-se Taiwan, com 9% das ocorrências suspeitas registradas, representando um total de 66 ocorrências no mesmo período (GLOBAL FISHING WATCH, 2022).

Gráfico 5 – Atividades Suspeitas na SEAFO por Frota (percentual)



Fonte: Elaboração do autor (2022)

A SEAFO destaca-se entre as OROPs por sua dificuldade em promover a adesão das grandes frotas pesqueiras a suas medidas de gestão dos recursos naturais vivos. Somente a Coreia do Sul, o Japão e a Espanha, se se considerar representada pela União Europeia, são partes contratantes da organização. Tal constatação, associada ao fato de que os Estados costeiros da OROP são países em desenvolvimento, com recursos humanos e materiais limitados no que diz respeito a monitoramento, controle, vigilância e, principalmente, repressão à Pesca INN, remete a uma situação na qual sua área jurisdicional se torna um espaço propício à condução de atividades ilícitas, conforme pode ser constatado pela ocorrência elevada de atividades suspeitas (*lotterings*).

Ao se compararem as quantidades de pescado declaradas à FAO com os transbordos e atividades suspeitas observadas, pode-se constatar que a Espanha lidera em termos de quantidade capturada sem, no entanto, participar de forma frequente de atividades suspeitas ou transbordos, contando com apenas oito ocorrências no período observado. O mesmo acontece com a Coreia do Sul, que apresenta um número relativamente baixo de atividades suspeitas (apenas três ocorrências), enquanto mantém uma atividade pesqueira constante, com a captura anual abaixo das 7.000 toneladas (FAO, 2017).

Em sentido contrário, estão Taiwan e Rússia que, no período analisado, declararam à FAO capturas acima de 100.000 toneladas, sem, contudo, serem contratantes da organização. No caso de Taiwan, a conduta parece indicar a prática de irregularidades, principalmente quando se observa que a frota taiwanesa é responsável por uma parcela significativa das

atividades suspeitas observadas (66 ocorrências) na área sob jurisdição da SEAFO (GLOBAL FISHING WATCH, 2022).

Com relação ao Japão e à Libéria, os dados coletados apontam que ambas as frotas têm se envolvido rotineiramente em atividades suspeitas na área da SEAFO. Tal constatação compromete a validade dos dados coletados relacionados às quantidades de pescado declaradas à FAO. No caso da Libéria, verifica-se que a frota tem apresentado uma intensa atividade, mesmo sem o Estado de registro ser parte da organização, o que pode ser explicado pela frequente utilização da bandeira liberiana como bandeira de conveniência por parte da indústria japonesa. Com relação ao Japão, ainda que seja Estado parte da SEAFO, a frota japonesa envolveu-se em 434 ocorrências suspeitas (GLOBAL FISHING WATCH, 2022), caracterizando uma prática recorrente e contrária às medidas de gestão dos recursos vivos em vigor na OROP da qual é membro.

No que diz respeito às demais frotas analisadas, a frota da China apresentou uma baixa atividade pesqueira, computando 3.600 toneladas de pescado declaradas e apenas 11 ocorrências suspeitas observadas. Quanto a Singapura, não foi declarada nenhuma captura de pescado e há o registro de oito atividades suspeitas no período observado (GLOBAL FISHING WATCH, 2022), traduzindo-se em um baixo nível de atividade pesqueira na região analisada.

4.3 Organização das Pescas do Atlântico Noroeste (NAFO)

A Organização das Pescas do Atlântico Noroeste pode ser considerada como um modelo de OROP. Contando com a adesão de 12 Estados e da União Europeia, a NAFO apresenta os melhores indicadores em termos de gestão das pescas. Entre os Estados contratantes, a organização conta com a adesão de quatro das dez frotas analisadas, estando entre elas grandes potências marítimas que possuem indústrias pesqueiras muito ativas no Oceano Atlântico, tais como: a dos EUA, do Japão, da Rússia e dos países constituintes da União Europeia. Embora não possua a adesão da frota Chinesa, outra frota muito ativa no Atlântico, esta também não apresenta nenhuma captura registrada no período observado. Nesse aspecto, constata-se que, à exceção de Taiwan, que apresenta uma captura de 1.112 toneladas no período observado. As demais frotas analisadas e que não constam entre os Estados contratantes da NAFO não apresentam registro de capturas pela FAO nesse mesmo período (FAO, 2017). Tal constatação pode ser entendida como um indicador da efetividade das medidas impostas pela organização, principalmente com relação à dissuasão da ação de frotas pesqueiras de Estados não contratantes. Para ilustrar, a Tabela 5 apresenta a captura total, em toneladas, na área sob jurisdição da NAFO, no período considerado:

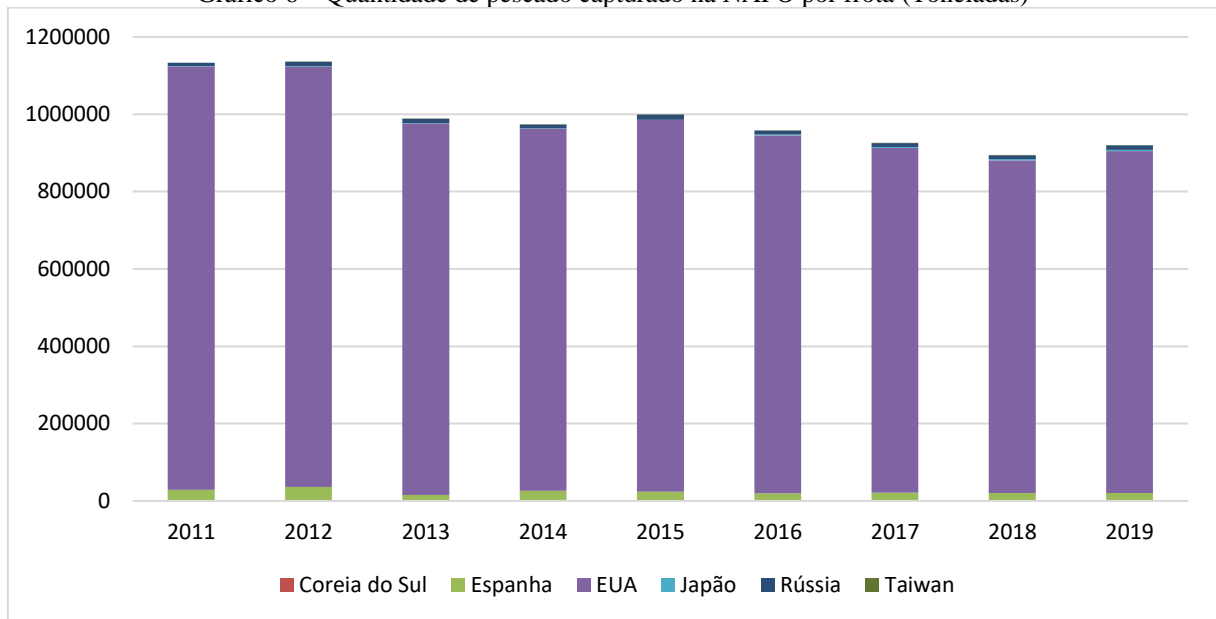
Tabela 5 – Captura de Pescado na NAFO no período de 2011 a 2019 (Toneladas)

País	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
China	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
Coreia do Sul	895,86	978,96	600,47	202,8	4,61	13,18	8,34	27,26	513,76	3245,24
Espanha	27751,00	34940,00	14527,00	25981,00	23697,00	19586,00	21267,00	20267,00	19786,08	207802,1
EUA	1094476	1086751	960415	936151	961800	925826	891253,1	860275	884456	8601403
Japão	1297	1194	710	894	560	1991	2964	3494	3345	16449
Libéria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rússia	8348	11896	11905	10351	13346	10572	9602	10168	11775	97963
Singapura	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Taiwan	0,00	22,00	31,00	40,00	159,00	332,00	92,00	398,00	38,00	1112
Vanuatu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: FAO - FishStatJ (2017)

De acordo com dados coletados, a captura de pescado na área sob jurisdição da NAFO está praticamente restrita a frotas oriundas de Estados contratantes, lideradas pelos EUA que, com 8.601.403 toneladas de pescado capturado no período de 2011 a 2019, é o líder absoluto em produção de recursos naturais vivos, registrados nessa OROP. Tal constatação se deve, possivelmente, à proximidade do seu litoral, associada com a uma elevada capacidade técnica e financeira para o aproveitamento desse tipo de recurso. Nesse aspecto, mesmo com uma ligeira tendência de queda, a produção dos EUA representa aproximadamente 96% do total de capturas registradas, uma superioridade que relega a esse Estado quase que uma exclusividade na produção dos recursos naturais vivos no Oceano Atlântico Noroeste, conforme é ilustrado no gráfico a seguir:

Gráfico 6 – Quantidade de pescado capturado na NAFO por frota (Toneladas)

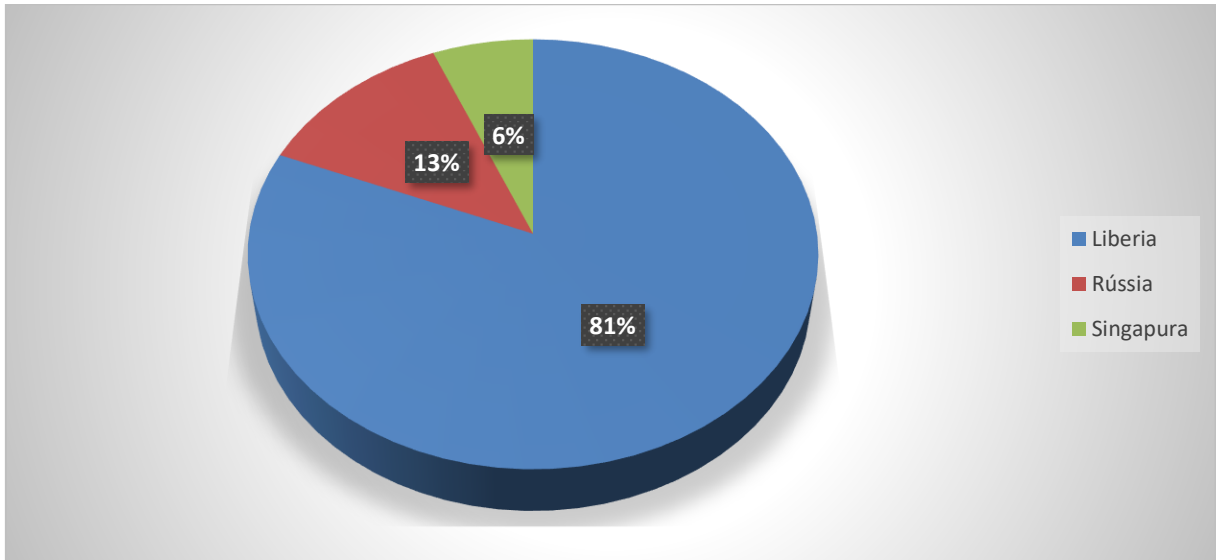


Fonte: Elaboração do autor (2022)

Conforme já destacado, não se pode aferir o impacto das medidas de preservação impostas por uma OROP apenas considerando a quantidade de pescado registrada pela FAO. Contudo, ao se analisar a quantidade de transbordos, ficou constatado que, no período de 2017 a 2021, não foram identificados transbordos autorizados. Além disso, a ocorrência de 16 atividades suspeitas observadas ficou abaixo daquelas constatadas nas áreas sob jurisdição de outras OROPs, como é o caso da SEAFO, que registrou 758 atividades suspeitas no mesmo período. Entre essas atividades, a participação de embarcações com registro na Libéria, mas sendo a maior parte delas pertencentes a frotas sediadas no Japão, foi responsável por 81% das ocorrências (13 registros) (GLOBAL FISHING WATCH, 2022), indicando mais uma vez o obstáculo que as bandeiras de conveniência representam para o monitoramento e a rastreabilidade do pescado.

Além dos Estados já citados, também foi observada uma única ocorrência de atividade suspeita envolvendo embarcação com registro em Singapura, indicando assim a prática de Pesca INN, uma vez que este país, além de não ser membro da organização, não poderia participar de atividades de transbordo não declarada na área jurisdicional da NAFO. Foram ainda constatadas duas ocorrências envolvendo embarcações russas, o que não pode ser caracterizado, por si só, como uma atividade ilícita, uma vez que, ao contrário de Singapura, este Estado é um dos contratantes da organização. No gráfico a seguir, encontram-se ilustradas as ocorrências suspeitas, na área sob jurisdição da NAFO, observadas no período de 2017 a 2021:

Gráfico 7 – Atividades Suspeitas na NAFO por Frota (percentual)



Fonte: Elaboração do autor (2022)

Com base nos dados colhidos e quando confrontados com as características da organização, pode-se concluir que a NAFO tem se mostrado efetiva no que tange à imposição de medidas de gestão do aproveitamento sustentável dos recursos naturais vivos. Tal constatação pode ser lastreada no fato de que a organização tem apresentado um baixo índice de ocorrências suspeitas, associada a uma quase ausência de atividade por parte de frotas pesqueiras registradas em Estados não contratantes.

O esforço da NAFO em fortalecer a vigilância por meio de medidas como o emprego maciço de VMS, associado a programas institucionais de observadores e de inspeções no mar, inclusive com a possibilidade de abordagem de navios suspeitos, tem demonstrado ser um diferencial em monitoramento, controle, vigilância e repressão a ilícitos na área sob jurisdição da OROP. Some-se a isso a obrigatoriedade por parte dos Estados contratantes de indicar à organização elementos de ligação com autoridade para responder por infrações, a utilização de listas de navios suspeitos da prática da Pesca INN, inclusive emitidas por outras OROPs, e a elaboração e divulgação de um rol de “infrações sérias” que servem de fundamento para a abordagem e inspeção de navios suspeitos, bem como para a interrupção das atividades desses navios na área sob jurisdição da NAFO.

As medidas anteriormente citadas têm sido identificadas pela comunidade internacional como boas práticas na gestão do aproveitamento sustentável dos recursos naturais vivos e podem ser as responsáveis pela pouca ou nenhuma frequência das atividades indicadoras de irregularidades, tais como: a prática de transbordos no mar, a observação de atividades suspeitas ou a captura de pescado por parte de frotas de Estados não contratantes. Contudo, a atuação de

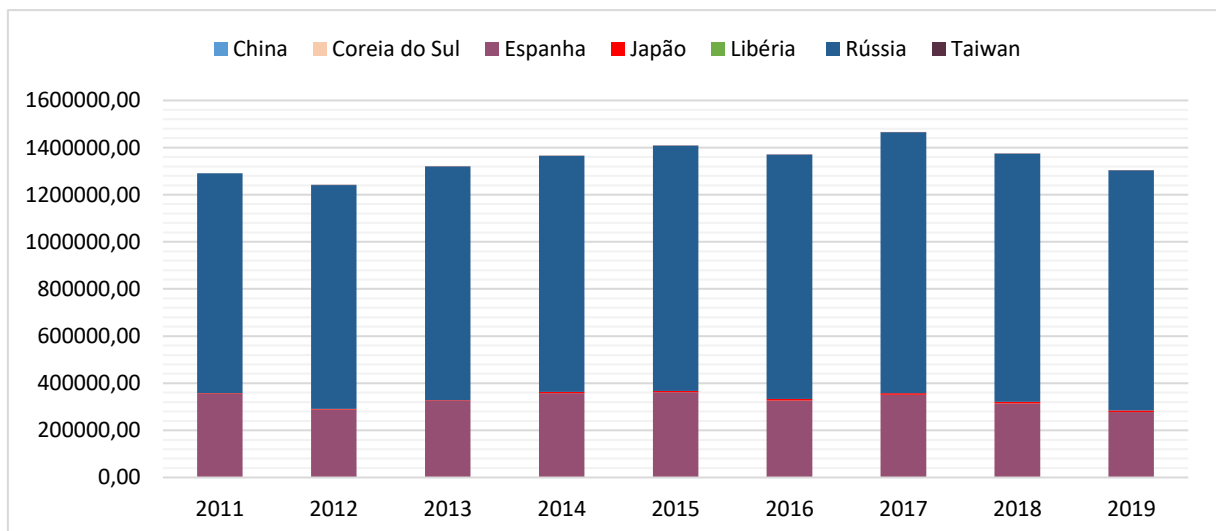
frotas conhecidamente registradas com bandeiras de conveniência, inclusive a serviço de países contratantes, continua sendo um desafio para a organização.

4.4 Comissão das Pescas do Atlântico Nordeste (NEAFC)

A leste da NAFO, encontra-se a área sob jurisdição da Comissão das Pescas do Atlântico Nordeste (NEAFC). Com relação a essa comissão, vale ressaltar que esta também se tem apresentado como uma OROP com elevado grau de adesão às medidas protetivas por ela impostas, ainda que não apresente o mesmo desempenho da NAFO. Isso pode ser constatado pelos dados coletados, que serão analisados a seguir.

Com relação ao total de capturas registradas pelas frotas observadas, a área da NEAFC também apresenta uma preponderância das atividades pesqueiras conduzidas por frotas registradas em Estados costeiros adjacentes a sua área de jurisdição. Isso pode ser melhor entendido ao visualizar o Gráfico 8, no qual é possível constatar que a Rússia lidera as capturas, seguida da Espanha, com uma diferença de mais de 70% entre as quantidades registradas por ambas as frotas. Percebe-se ainda uma regularidade nos totais informados, indicada pela pouca variação dos registros durante o período observado (FAO, 2017). Tal regularidade indica um esforço de pesca constante ao longo do tempo, o que também foi observado na frota japonesa, ainda que em menor escala.

Gráfico 8 – Quantidade de pescado capturado na NEAFC por frota (Toneladas)



Fonte: Elaboração do autor (2022)

Na tabela a seguir, é possível observar os dados relacionados às quantidades de pescado capturadas no Atlântico Nordeste informadas por todas as frotas analisadas:

Tabela 6 – Captura de Pescado na NEAFC no período de 2011 a 2019 (Toneladas)

País	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
China	37,00	36,00	38,00	37,00	45,00	54,00	64,00	79,00	92,00	482
Coreia do Sul	266,15	151,43	251,33	81,51	26,26	198,07	350,4	360,72	232,43	1918,3
Espanha	355014,00	288766,00	324982,00	357623,00	361169,00	326012,00	350854,00	314357,00	277866,32	2956643
EUA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Japão	2660	2822	2591	4946	5877	6735	6775	6327	6462	45195
Libéria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rússia	933673	948618	991624	1001583	1041131	1036377	1106793	1052804	1018254	9130857
Singapura	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Taiwan	0,00	86,00	92,00	44,00	144,00	185,00	47,00	112,00	26,00	736
Vanuatu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

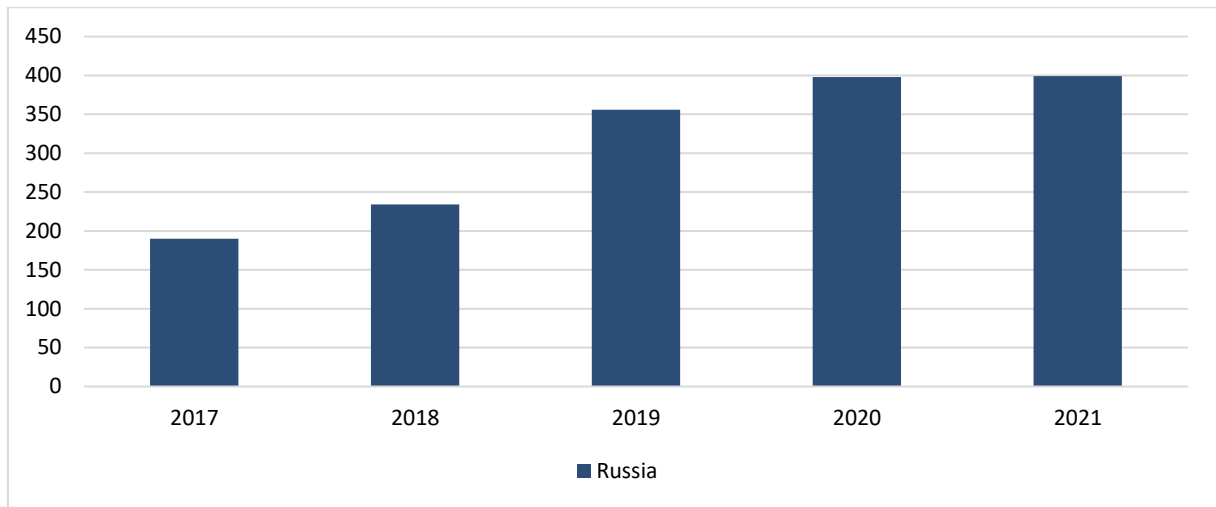
Fonte: FAO - FishStatJ (2017)

Na Tabela 6, pode-se perceber que as frotas pertencentes a Estados não contratantes não apresentam registros significativos em termos de capturas. Embora seja possível verificar atividades pesqueiras conduzidas por essas frotas (China, Coreia do Sul, Japão e Taiwan), no período considerado, tal esforço de pesca está relacionado à captura de espécies que, por possuírem OROP específica para sua gestão¹⁸⁰, ficaram de fora do escopo regulatório da NEAFC, mas foram registradas pela FAO para efeitos estatísticos das pescas no Atlântico Nordeste (FAO, 2017).

Com relação aos transbordos, foram observados apenas entre embarcações de bandeira russa, não havendo o registro da realização desse tipo de operação por parte de outra frota (GLOBAL FISHING WATCH, 2022). Quando combinados com os dados relacionados às capturas, pode-se concluir uma preponderância da Rússia, quase que absoluta, no que diz respeito ao esforço de pesca. Esta constatação, também observada na NAFO, com relação aos EUA, aponta uma possível relação direta entre poder global e atividade pesqueira, o que deve ser estudado por meio de pesquisa específica. O gráfico a seguir ilustra a hegemonia da frota russa quanto aos transbordos realizados na área sob jurisdição da NEAFC, demonstrando um crescimento desse tipo de atividade no período observado, bem como uma estabilização próximo aos 400 transbordos por ano, a partir do ano de 2020:

¹⁸⁰ A Comissão Internacional para a Conservação do Atum Atlântico, ICCAT, conforme a sigla em inglês, tem como propósito a gestão da pesca sustentável das diversas espécies de atum, bem como de outras espécies altamente migratórias como o espadarte, o marlim, e diversas espécies de tubarão existentes no Oceano Atlântico. Ver *International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT)*. Disponível em: <<https://iccat.int/en/#>>. Acesso em: 27 dez. 2022.

Gráfico 9 – Transbordos Autorizados na NEAFC por Frota

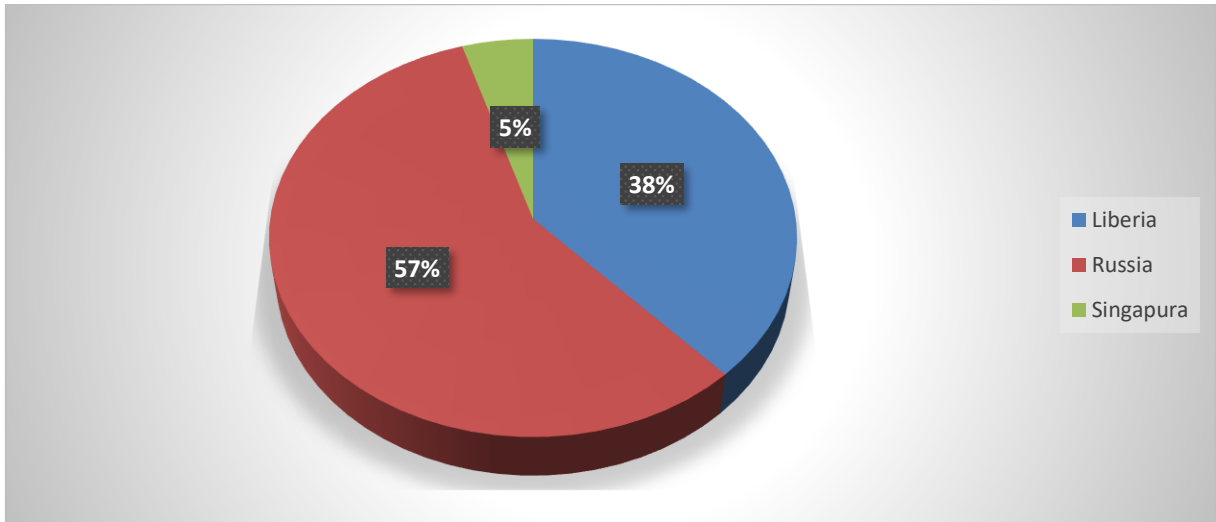


Fonte: Elaboração do autor (2022)

No que diz respeito às atividades suspeitas, segundo a plataforma *Global Fishing Watch* (2022), no período estudado, foram observadas 21 atividades dessa natureza, sendo a frota russa a responsável por 57% das ocorrências, indicando a possibilidade de prática de atividades relacionadas à Pesca INN por parte da frota desse Estado. Além da frota russa, também foram constatadas oito atividades suspeitas envolvendo embarcações de bandeira liberiana, indicando mais uma vez o risco da bandeira de conveniência para a gestão sustentável dos recursos naturais vivos, além de uma única ocorrência envolvendo uma embarcação de Singapura.

Dessa forma, os dados apontam um índice relativamente baixo de atividades suspeitas, estando em sua maioria relacionadas a embarcações russas ou de bandeira de conveniência, o que demonstra uma adesão às medidas de preservação por parte das frotas de pesca em águas distantes e o indício de infração a essas mesmas medidas por parte do Estado contratante com maior poder econômico e militar, isto é, a Rússia. O gráfico a seguir apresenta a distribuição percentual das atividades suspeitas, na área de competência da NEAFC, conduzidas por embarcações das frotas em estudo:

Gráfico 10 – Atividades Suspeitas na NEAFC por Frota (percentual)



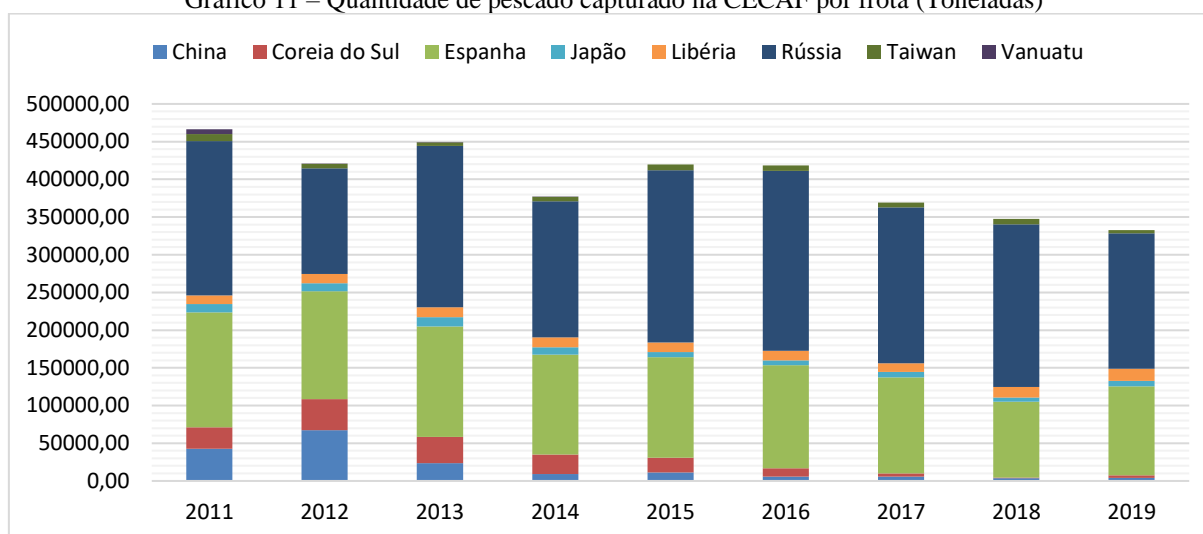
Fonte: Elaboração do autor (2022)

4.5 Comitê de Pesca para o Atlântico Centro Oriental (CECAF)

Em relação ao CECAF, os dados apontam uma captura declarada sempre inferior a 250.000 toneladas por frota/ano. Dessa forma, a CECAF apresenta uma quantidade de capturas, por frota/ano, bem abaixo daquela registrada pela NAFO e pela NEAFC, em que duas potências globais concentram o esforço de pesca, chegando a declarar capturas acima de 1 milhão de toneladas, em um único ano. Nas demais OROPs estudadas, nenhuma frota declarou capturas acima de 200.000 toneladas/ano (FAO, 2017), excetuando-se essas do Atlântico Norte.

Entre as frotas analisadas, a da Rússia destaca-se também nesta OROP, uma vez que apresenta uma captura declarada que corresponde a aproximadamente 50% do total registrado no período observado, seguida da Espanha, com 33% das capturas e com uma tendência de aumento a partir de 2019 (FAO, 2017). O gráfico a seguir ilustra as capturas informadas por cada frota, ao longo do período observado:

Gráfico 11 – Quantidade de pescado capturado na CECAF por frota (Toneladas)



Fonte: Elaboração do autor (2022)

Ainda com relação às capturas declaradas, destaca-se o fato de que as frotas da China, de Taiwan e de Vanuatu também participaram de atividades pesqueiras na área de competência da CECAF, contudo, no caso de Taiwan, os registros da FAO apontam a prática da pesca de espécies monitoradas e controladas pela Comissão Internacional para a Conservação do Atum Atlântico (*International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas – ICCAT*) (FAO, 2017), cuja área de jurisdição se sobrepõe à área de competência da CECAF, emitindo autorizações para a frota taiwanesa operar nesse espaço marítimo. Diferentemente, observou-se que as frotas da China e de Vanuatu praticaram a pesca de espécies não incluídas no rol da ICCAT. A Tabela 7 apresenta os dados, em toneladas, relativos às quantidades de pescado capturado na área de competência da CECAF, no período estudado:

Tabela 7 – Captura de Pescado na CECAF no período de 2011 a 2019 (Toneladas)

País	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
China	42587,00	67402,00	23478,00	9285,00	11481,00	5715,00	5809,00	3617,00	4205,00	173579,00
Coreia do Sul	28475,00	41213,22	35125,60	25977,26	19420,27	11117,70	4325,44	669,40	3423,76	169747,65
Espanha	152405,00	142885,00	146402,00	132222,00	133322,00	136592,00	127171,00	100728,00	117980,82	1189707,82
EUA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Japão	11124,00	10880,00	12358,00	9929,00	6813,00	6577,00	7456,00	5788,00	7228,67	78153,67
Libéria	11371,00	11959,00	13001,00	13022,00	12779,00	12818,00	11374,00	13810,00	16052,50	116186,50
Rússia	204873,00	140336,00	213821,00	180539,00	228357,00	238354,00	206760,00	215730,00	179715,00	1808485,00
Singapura	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Taiwan	9157,00	5709,00	4940,00	5955,00	7695,00	7298,00	6408,00	7045,00	4233,00	58440,00
Vanuatu	6580,00	164,00	108,00	2,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6854,00

Fonte: FAO - FishStatJ (2017)

Com relação aos transbordos realizados em áreas além da jurisdição dos Estados costeiros, foram observadas 23 ocorrências dessa prática, 21 delas envolvendo embarcações da Libéria e duas ocorrências envolvendo embarcações da Espanha (GLOBAL FISHING WATCH, 2022). Apesar de a OROP não possuir meios para fiscalizar esse tipo de atividade no mar, não pode ser considerado que esta seja uma prática frequente na área de competência da CECAF, uma vez que esse tipo de operação diz respeito somente à transferência de pescado no mar devidamente registrada e informada às agências de monitoramento, controle e vigilância da OROP. Dessarte, a carga transferida é passível de ser fiscalizada nos portos credenciados para recebê-la.

Ao contrário do transbordo, as atividades suspeitas, ou *lotterings*, no termo em inglês, não são declaradas à CECAF, constituindo-se em um indício de atividade ilícita. Nesse caso, a OROP apresentou um índice de ocorrências bem elevado quando comparado às outras organizações de gestão das pescas, computando 356 ocorrências no período analisado (GLOBAL FISHING WATCH, 2022). A tabela e o gráfico a seguir detalham os dados relacionados às atividades suspeitas observadas no Oceano Atlântico Centro Oriental, no período de 2017 a 2019:

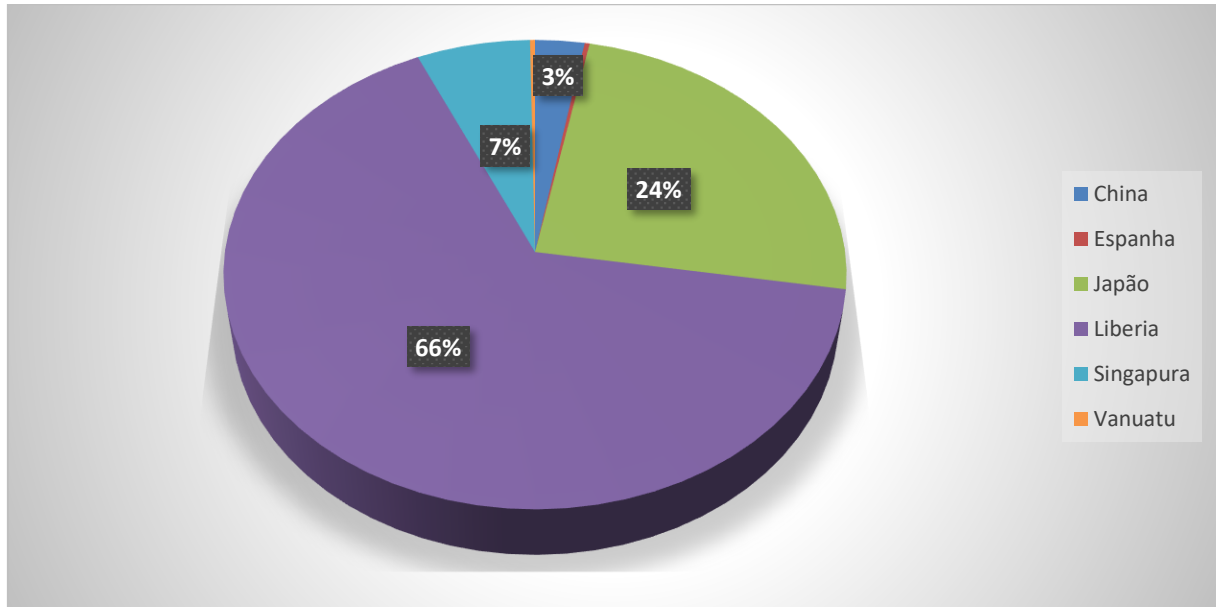
Tabela 9 – Atividades Suspeitas na CECAF por Frota

País	2017-2021
China	10
Coreia do Sul	0
Espanha	1
EUA	0
Japão	87
Libéria	234
Rússia	0
Singapura	23
Taiwan	0
Vanuatu	1
Total	356

Fonte: Global Fishing Watch (2022)

Com a incidência de 356 atividades suspeitas, a CECAF fica atrás apenas da SEAFO nesse quesito, a qual conta com o registro de 758 ocorrências, indicando, desse modo, que a falta de jurisdição sobre determinado espaço marítimo não pode ser, por si só, a causa de um número elevado de ocorrências desse tipo de atividade.

Gráfico 12 – Atividades Suspeitas na CECAF por Frota (percentual)



Fonte: Elaboração do autor (2022)

Outro dado relevante diz respeito à participação de frotas de pesca em águas distantes, aqui representadas pela China, Japão e Singapura, computando, aproximadamente, 34% das ocorrências de atividades suspeitas observadas. Além disso, mais uma vez, o emprego de embarcações com registro na Libéria, e a serviço dessas frotas de pesca em águas distantes, destaca-se como um entrave à boa governança em matéria de pesca, uma vez que, além de se envolverem em 66% das atividades suspeitas, dificultam o monitoramento e o controle das capturas realizadas por frotas de pesca em águas distantes.

4.6 Comissão da Pesca no Atlântico Centro Ocidental (WECAFC)

Tal qual a CECAF, a WECAFC concentra seus esforços na coordenação das iniciativas de seus Estados membros na gestão sustentável dos recursos naturais vivos. Embora suas deliberações não possuam força vinculante, a divisão da área de competência por sub-regiões possibilita a promoção de iniciativas voltadas às especificidades culturais, socioeconômicas e ecossistêmicas de cada uma delas.

Diferentemente da CECAF, pode-se observar nesta RFAB um maior engajamento dos seus Estados contratantes, refletido, principalmente, em um esforço de pesca preponderante por parte dos Estados membros (Coreia do Sul, EUA, Espanha e Japão), contrastando com a baixa incidência de capturas por parte das frotas de pesca em águas distantes que não fazem parte da Organização, além da ausência de transbordos observados no período considerado (GLOBAL

FISHING WATCH, 2022). A tabela a seguir mostra as capturas registradas, por frota, no Oceano Atlântico Centro Ocidental, entre os anos de 2011 e 2019:

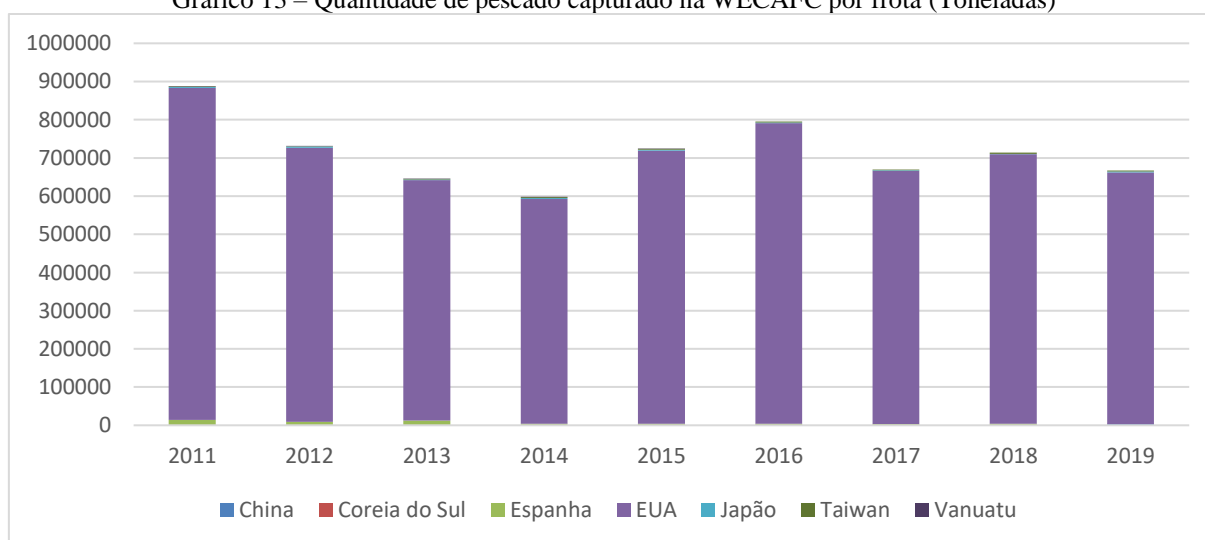
Tabela 10 – Captura de Pescado na WECAFC no período de 2011 a 2019 (Toneladas)

País	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
China	65	25	0	0	6	508	342	757	3252	4955
Coreia do Sul	433,25	181,51	981,53	165,37	510,88	36,99	21	67,32	326	2723,85
Espanha	13217	8697	11169	3805	3417	3284	2790	3506	656,54	49885
EUA	869359	717590	629298	588108	715306	787072	662891,4	705113	658126	6332863,4
Japão	3013	3377	2070	3222	2101	1676	1587	1411	2513	20970
Libéria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rússia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Singapura	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Taiwan	1382	752	1541	1940	2763	2847	2095	2729	3013	19062
Vanuatu	580	355	373	229	130	0	0	0	0	1667

Fonte: FAO - FishStatJ (2017)

A atividade pesqueira na parte centro ocidental do Oceano Atlântico é melhor entendida quando se observa o Gráfico 13 abaixo. Nele é possível verificar a preponderância da atividade pesqueira da frota norte-americana, em detrimento de outras grandes frotas, tais como, a da China, da Espanha, do Japão e de Taiwan, as quais se tornam praticamente imperceptíveis quando suas capturas são representadas graficamente.

Gráfico 13 – Quantidade de pescado capturado na WECAFC por frota (Toneladas)



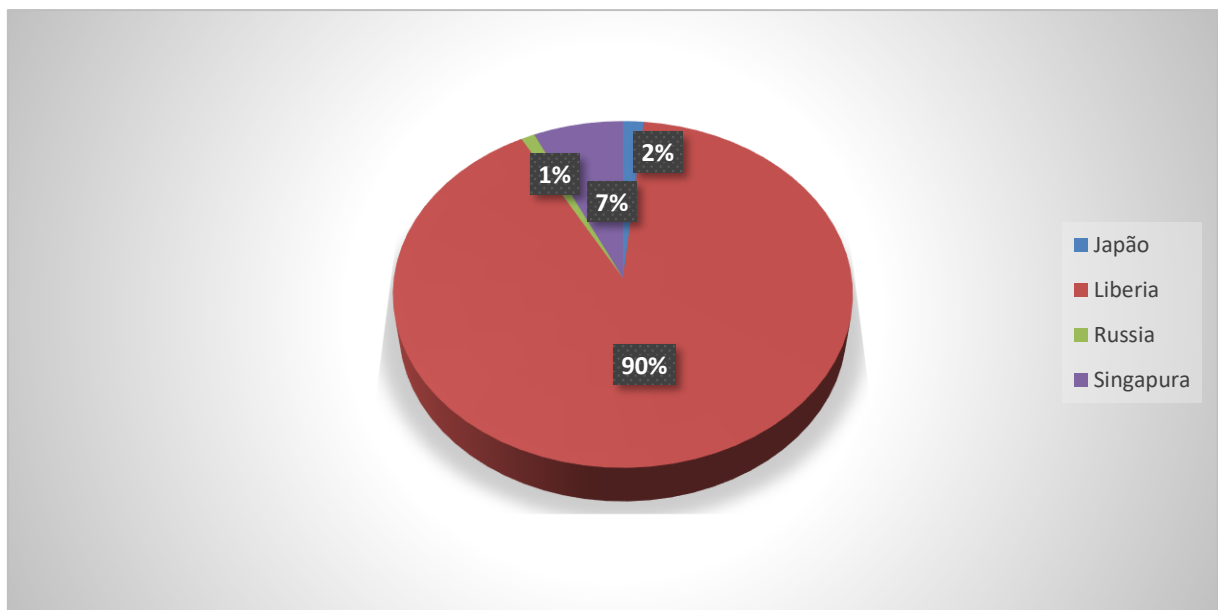
Fonte: Elaboração do autor (2022)

Quando observados os dados da Tabela 10 e comparados com os registros das espécies capturadas lançados na plataforma FishStatJ (FAO, 2017), é possível constatar que não há registros de capturas por parte de frotas não contratantes, como Rússia, Libéria e Singapura.

Além disso, China, Taiwan e Vanuatu, embora não sejam membros da organização, tiveram capturas registradas no período observado, em virtude de autorizações obtidas na ICCAT, sendo todas essas capturas relacionadas a espécies por ela (ICCAT) monitoradas e controladas (FAO, 2017), não podendo ser consideradas, por si só, como prática da Pesca INN.

Com relação às atividades suspeitas, mais uma vez, esta investigação pôde constatar uma observação significativa de embarcações com bandeira liberiana, com 170 ocorrências observadas no período em estudo (GLOBAL FISHING WATCH, 2022). Além da Libéria, foram também observadas, no mesmo período, ocorrências envolvendo as frotas russa e de Singapura que, por não fazerem parte da OROP, apresentam indícios da prática da Pesca INN. Embora o Japão seja um membro da WECAFC, a ocorrência de atividades suspeitas praticadas por sua frota de pesca em águas distantes pode caracterizar, neste caso, a prática de Pesca INN, mais precisamente, a prática da pesca não declarada.

Gráfico 14 – Atividades Suspeitas na WECAFC por Frota (percentual)



Fonte: Elaboração do autor (2022)

5 CONCLUSÃO

Ao analisar o desenho institucional utilizado pelas OROPs em vigor no Oceano Atlântico, é possível constatar que todas essas organizações, independentemente de sua natureza jurídica, adotam o MCVR como o conjunto de princípios fundamentais para a implementação de uma gestão sustentável, quanto ao aproveitamento dos recursos naturais vivos. Para tal, buscam pautar suas ações por meio de uma abordagem científica e ecossistêmica, ainda que em graus diferentes de detalhamento e abrangência.

As OROPs que buscaram estabelecer ações de gestão das pescas de forma planejada, constituindo normas e programas onde é possível identificar os atores responsáveis, detalhando, inclusive, prazos e formulários padronizados em seus instrumentos institucionais, obtiveram um desempenho superior, refletido por um baixo índice de atividades suspeitas, mesmo quando apresentavam um elevado esforço de pesca em sua área de jurisdição. Tal qual se pode constatar na NAFO e na NEAFC.

Com base em uma abordagem científica e ecossistêmica, tanto a NAFO quanto a NEAFC detalham em seus instrumentos normativos agências que visam à inspeção no mar e que se utilizam de programas de observadores embarcados, associados a VMS por satélite, cuja principal tarefa é prover um monitoramento, um controle e uma vigilância adequados nos seus respectivos espaços jurisdicionais. Ainda com relação à estrutura institucional, a NAFO e a NEAFC adotam medidas de controle dos transbordos, contribuindo para uma baixa incidência de atividades suspeitas e para uma melhor rastreabilidade do pescado comercializado dentro e fora de suas jurisdições. Todo esse arcabouço normativo e procedimental é lastreado por uma capacidade elevada dos seus Estados costeiros membros de proporcionar um aparato de repressão capaz de sustar as práticas ilícitas, mais notadamente a Pesca INN, nos seus espaços marítimos jurisdicionais.

Conforme se pôde constatar, a NAFO e a NEAFC possuem estruturas organizacionais semelhantes e que têm demonstrado resultados positivos no atingimento de seus objetivos institucionais. Tal constatação se baseia, principalmente, no fato de ambas possuírem um esforço de pesca elevado, porém, eficazmente monitorado e controlado. Além disso, foi constatada uma baixa incidência de atividades suspeitas, o que demonstra um grau elevado de adesão às medidas de preservação impostas, complementado por uma prevenção efetiva à Pesca INN. No que diz respeito à repressão à Pesca INN, a presença de potências ocidentais entre os membros das OROPs também pode ser um fator facilitador da adesão às medidas de preservação impostas e um fator inibidor da presença de frotas de pesca em águas distantes, contudo, essa relação precisa ser mais bem estudada. Diante das conclusões apresentadas, a

NAFO e a NEAFC podem ser consideradas como modelos a serem seguidos no que tange à gestão das pescas e à repressão à Pesca INN.

Por outro lado, a SEAFO e a CECAF foram as OROPs que apresentaram o pior desempenho entre todas as vigentes no Oceano Atlântico. Com uma estrutura organizacional precária, em que não foi possível identificar programas implementados para o aprimoramento, o monitoramento e o controle da atividade pesqueira em suas respectivas áreas, essas duas organizações apresentam os piores índices, caracterizados por uma elevada incidência de atividades suspeitas, inconsistente com a baixa notificação de capturas apresentada à FAO.

Caracterizadas por um modesto engajamento por parte dos seus membros, em que não foi possível constatar programas efetivos para o MCVR em seus espaços marítimos, tanto a SEAFO quanto a CECAF apresentam-se como OROPs em que a retórica preservacionista prevalece, limitando-se a buscar uma conscientização por parte dos Estados membros e uma precária fiscalização das atividades portuárias relacionadas ao comércio de pescado, muitas vezes sujeita à ação criminosa de agentes corruptos. Tal característica é agravada pela presença constante de frotas de pesca em águas distantes que, quando combinada com o uso frequente de embarcações de bandeira de conveniência e com a ausência de meios materiais e técnicos adequados, acaba criando condições favoráveis às atividades ilícitas nos respectivos espaços marítimos.

Com relação à natureza jurídica das OROPs, os dados apontam o fato de que, embora as OROPs propriamente ditas apresentem, em sua maioria, um desempenho superior aos da RFAB em vários dos indicadores analisados, no caso da SEAFO, é possível identificar uma OROP com jurisdição sobre sua área marítima, mas com um desempenho inferior ao da CECAF e da WECAFC, que são RFABs, principalmente acerca da quantidade de atividades suspeitas conduzidas em suas áreas de responsabilidade. Nesse aspecto, a análise dos dados indica que, quando comparadas a SEAFO e a CECAF, embora possuam natureza jurídica diversa, a falta de meios técnicos e materiais dos Estados costeiros adjacentes, impacta a condução das atividades de MCVR, deixando o espaço marítimo de ambas igualmente vulnerável à ação de frotas empenhadas na Pesca INN.

Ainda no que diz respeito à natureza jurídica das OROPs, da mesma forma que a SEAFO apresenta dados não compatíveis com sua condição de OROP propriamente dita, a WECAFC mostra um desempenho superior, embora se trate de uma RFAB. Tal constatação decorre de um menor número de incidências de atividades suspeitas observadas nesta última, quando comparadas com a SEAFO e a CECAF. Esse número é um indício de que a atuação na imposição de medidas de MCVR por parte de países com capacidade técnica e material, como

o Brasil e os EUA, tem contribuído para a consecução dos seus objetivos institucionais. Logo, o estudo conclui que a natureza jurídica da OROP não tem um impacto direto sobre seu desempenho, estando a eficácia das medidas de MCVR muito mais vinculada à capacidade técnica e material dos Estados costeiros membros, do que à existência de uma jurisdição formal sobre determinado espaço marítimo.

Com relação às frotas oriundas de países do oriente distante, aqui referidas como frotas de pesca em águas distantes, os dados apontam que essas frotas intensificam seu esforço de pesca nas áreas onde as OROPs carecem de meios para um efetivo MCVR, tal como pode ser observado a partir dos dados relacionados às áreas de jurisdição da SEAFO e da CCAMLR, bem como à área de competência da CECAF. Os dados obtidos também indicam que essas frotas utilizam amplamente a prática do transbordo no intuito de otimizar seu esforço de pesca nessas áreas. Além disso, nas operações de transbordo observadas, tanto na SEAFO quanto na CECAF, foi possível constatar o emprego intensivo de embarcações com bandeira liberiana em navios a serviço de frotas de pesca em águas distantes (bandeira de conveniência), como Coreia do Sul, Japão, Singapura e Taiwan. Conforme já citado, tal prática potencializa o esforço de pesca e dificulta a rastreabilidade do pescado capturado, servindo de técnica de despistamento contra as medidas de MCVR impostas pelas OROPs.

Além das frotas de pesca em águas distantes, os dados também apontam a frota russa como uma frota adepta ao uso massivo das operações de transbordo em proveito do seu esforço de pesca. Esse uso concentrado das operações de transbordo por parte da frota russa ficou bem evidente nos dados relacionados à área marítima da NEAFC, que, embora não se apresentem como uma atividade ilícita, essas operações ocorrem em tal intensidade que chegam a mais de 90% do total de ocorrências no Oceano Atlântico. O impacto dessa prática por parte dos navios de pesca russos merece atenção especial e deve ser abordado de modo mais detalhado em estudos futuros.

Outra frota que merece a atenção de pesquisas mais apuradas é a frota norte-americana. Segundo os dados apontados, a frota estadunidense apresenta uma captura informada muito acima das demais frotas na área de jurisdição da NAFO e na área de competência da WECAFC, sendo responsável por 96% e 98% do total de capturas, respectivamente. Embora não se trate de um ilícito por si só, é importante determinar o impacto desse nível de capturas na disponibilidade dos recursos naturais vivos para as populações costeiras que se valem da pesca artesanal como forma de subsistência. Esse impacto deve ser estudado principalmente com relação aos seus efeitos sobre a pesca na área de competência da WECAFC, em que a maioria

dos Estados costeiros são classificados como Estados em desenvolvimento e, portanto, mais dependentes do pescado para o bem-estar econômico e social de suas populações costeiras.

Por último, cabe ressaltar que o presente estudo não avaliou as atividades pesqueiras no Atlântico Sudoeste. O alto-mar desse espaço marítimo é a única área do Oceano Atlântico que não é coberta por uma OROP. Portanto, por estar fora do escopo deste estudo, não foram avaliadas as práticas pesqueiras nessa região. Contudo, sugere-se ser objeto de estudo futuro, principalmente em relação às práticas adotadas pelas frotas de pesca em águas distantes e por tratar-se de uma região adjacente às águas jurisdicionais de Estados em desenvolvimento. Sendo assim, uma região de relevância para a implementação de uma governança adequada sobre os recursos naturais vivos em todo o Oceano Atlântico, principalmente, sob uma perspectiva ecossistêmica e científica.

REFERÊNCIAS

BOERDER, K.; MILLER, N. A.; WORM, B. Global hot spots of transshipment of fish catch at sea. **Science Advances**, v. 4, n. 7, 25 jul. 2018.

BRASIL. **Novo sistema para cadastramento e recadastramento de pescadores é integrado ao Gov.br**. 31 out. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/novo-sistema-para-cadastramento-e-recadastramento-de-pescadores-e-integrado-ao-gov.br>>. Acesso em: 25 nov. 2022.

BRASIL. **Salvamar Brasil: PREPS (Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite)**. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/salvamarbrasil/Sistema/preps>>. Acesso em: 26 nov. 2022.

COMMISSION FOR THE CONSERVATION OF ANTARCTIC MARINE LIVING RESOURCES (CCAMLR). **CONSERVATION MEASURE 10-08**: Scheme to promote compliance by Contracting Party nationals with CCAMLR conservation measures. 2009. Disponível em: <http://archive.ccamlr.org/pu/E/e_pubs/cm/10-11/10-08.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2023.

_____. **Illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing**. 06 dez. 2018. Disponível em: <<https://www.ccamlr.org/en/compliance/iuu>>. Acesso em: 23 out. 2022.

_____. **Compliance**. 03 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.ccamlr.org/en/compliance/conformite>>. Acesso em: 22 out. 2022.

_____. **Non-Contracting Party IUU Vessel List**. 29 jun. 2021. Disponível em: <<https://www.ccamlr.org/en/compliance/iuu-vessel-lists>>. Acesso em: 23 out. 2022.

_____. **Status List**. 28 jun. 2022 Disponível em: <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaty_list/depository/CCAMLR.html>. Acesso em: 22 out. 2022.

COMISIÓN TÉCNICA MIXTA DEL FRENTE MARÍTIMO (CTMFM). 2022. Disponível em: <<https://ctmfm.org/>>. Acesso em: 14 out. 2022.

COMMISSION FOR THE CONSERVATION OF ANTARCTIC MARINE LIVING RESOURCES (CCAMLR). **CAMLR Convention Text**. , 25 nov. 1980. Disponível em: <<https://www.ccamlr.org/en/organisation/camlr-convention-text#I>>. Acesso em: 27 nov. 2022

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). **PROCLAMATION 2668: POLICY OF THE UNITED STATES WITH RESPECT TO COASTAL FISHERIES IN CERTAIN AREAS OF THE HIGH SEAS**. 28 set. 1945. Disponível em: <<https://www.archives.gov/federal-register/codification/proclamations/02668.html>>. Acesso em: 17 fev. 2023.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **CODE OF CONDUCT FOR RESPONSIBLE FISHERIES**. 1995. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/v9878e/V9878E.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2023.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **ASFIS List of Species for Fishery Statistics Purposes**. Disponível em:

<<https://www.fao.org/fishery/en/collection/asfis/en>>. Acesso em: 09 out. 2022.

_____. **Agreement to promote compliance with international conservation and management measures by fishing vessels on the high seas**. 1995. Disponível em:

<<https://www.fao.org/3/X3130m/X3130E00.htm>>. Acesso em: 12 out. 2022.

_____. **Technical Guidelines for Responsible Fisheries No. 1: Fishing Operations**.

1996. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/W3591E/w3591e03.htm#bm3.1>>. Acesso em: 20 jul. 2022.

_____. **International plan of action to prevent, deter, and eliminate illegal, unreported, and unregulated fishing**. 2001. Disponível em:

<<https://www.fao.org/3/Y1224E/y1224e.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2022.

_____. **Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing**. 2009. Disponível em: <www.fao.org/port-state-measures/en/>. Acesso em: 12 out. 2022.

_____. FISHERIES AND AQUACULTURE DEPARTMENT, S. AND I. S. **FishStatJ:**

Universal software for fishery statistical time series. FAO Fisheries and Aquaculture Department, Statistics and Information Service, 2017. Disponível em:

<<https://www.fao.org/fishery/en/statistics/software/fishstatj/en>>. Acesso em: 28 maio. 2022.

_____. **Amendments of the Estatutes of the Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic – CECAF**, 2003. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/ca4633en/ca4633en.pdf>>.

Acesso em: 11 nov. 2022

_____. **Revised Statutes of the Western Central Atlantic Fishery Commission (WECAFC). Resolução 1/131**, 2006. Disponível em:

<<https://www.fao.org/fishery/docs/DOCUMENT/wecafc/statutes.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2022

_____. **Report of the Fourth (Virtual) Meeting of the Regional Working Group on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing. 8–9 set. 2020**. [s.l.] FAO, 2021.

_____. **Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic (CECAF): overview**. 2022.

Disponível em: <<https://www.fao.org/cecaf/overview/en/>>. Acesso em: 14 nov. 2022.

_____. **Western Central Atlantic Fishery Commission (WECAFC): About**. 2022a.

Disponível em: <<https://www.fao.org/wecafc/about/en/>>. Acesso em: 18 nov. 2022.

FISHERY COMMITTEE FOR THE EASTERN CENTRAL ATLANTIC (CECAF). **Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in the CECAF Area**. Dakar: [s.n.]. Disponível em:

<<https://www.fao.org/fishery/docs/DOCUMENT/cecaf/cecaf21/5e.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2022.

GLOBAL FISHING WATCH. **Global Fishing Watch: Carrier Vessels**. Disponível em:

<<https://globalfishingwatch.org/carrier-portal/>>. Acesso em: 28 fev. 2022.

INTERNATIONAL COMMISSION FOR THE CONSERVATION OF ATLANTIC TUNAS (ICCAT). Disponível em: <<https://iccat.int/en/#>>. Acesso em: 14 out. 2022.

LIJPHART, A. **Comparative Politics and the Comparative Method***The American Political Science Review*. [s.l.: s.n.].

LØBACH, T. et al. **Regional fisheries management organizations and advisory bodies: Activities and developments, 2000-2017**. [s.l.: s.n.].

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **ALTO-MAR**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

NORTH EAST ATLANTIC FISHERIES COMMISSION, N. **CONVENTION ON FUTURE MULTILATERAL COOPERATION IN NORTH-EAST ATLANTIC FISHERIES**. , 1982. Disponível em: <<https://www.neafc.org/system/files/Text-of-NEAFC-Convention-04.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2022

NORTH EAST ATLANTIC FISHERIES COMMISSION, N. **NEAFC SCHEME OF CONTROL AND ENFORCEMENT**, 2022. Disponível em: <<https://www.neafc.org/system/files/A4-dblsided-print-version.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2022.

NORTHWEST ATLANTIC FISHERIES ORGANIZATION (NAFO). **Convention on Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries**. Halifax: Northwest Atlantic Fisheries Organization, 2020.

_____. **About NAFO**. 2022. Disponível em: <<https://www.nafo.int/About-us>>. Acesso em: 26 out. 2022.

_____. **NAFO Conservation and Enforcement Measures**. Halifax: [s.n.]. Disponível em: <www.nafo.int>. Acesso em: 20 fev. 2023.

NORTH-EAST ATLANTIC FISHERIES COMMISSION (NEAFC). **Managing Fisheries in the North-East Atlantic**. 2022. Disponível em: <<https://www.neafc.org/>> Acesso em: 03 nov. 2022.

ORAL, N. Reflections on the past, present, and future of IUU fishing under international law. **International Community Law Review**, v. 22, n. 3, p. 368–376, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas**. 29 abr. 1958. Disponível em: <https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_1_1958_fishing.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2023.

_____. **United Nations Convention on the Law of the Sea**. 10 dez. 1982. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201833/volume-1833-A-31363-English.pdf>> Acesso em: 17 fev. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **AGREEMENT FOR THE IMPLEMENTATION OF THE PROVISIONS OF THE UNITED NATIONS**

CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA OF 10 DECEMBER 1982 RELATING TO THE CONSERVATION AND MANAGEMENT OF STRADDLING FISH STOCKS AND HIGHLY MIGRATORY FISH STOCKS. Estados Unidos da América <https://legal.un.org/avl/ha/aipuncls/aipuncls.htm>, 1995.

_____. **Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015: Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.** A/RES/70/1. 21 out. 2015. Disponível em: <<https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/70/1&Lang=E>>. Acesso em: 17 fev. 2023.

PALMA-ROBLES, M. A. Fisheries Enforcement and the Concepts of Compliance and Monitoring, Control and Surveillance. Em: WARNER, R.; KAYE, S. (Eds.). **Routledge Handbook of Maritime Regulation and Enforcement.** Abingdon: Routledge, 2016. p. 139–160.

POLING, G. B.; CRONIN, C. Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing as a National Security Threat. **Center for Strategic and International Studies (CSIS).** Disponível em: <www.csis.org>. Acesso em: 07 out. 2022.

POSEIDON AQUATIC RESOURCE MANAGEMENT LTD; GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME. **IUU Fishing Index.** Disponível em: <<https://www.iuufishingindex.net/>>. Acesso em: 16 fev. 2023.

SOUTH EAST ATLANTIC FISHERIES ORGANISATION (SEAFO). **THE CONVENTION.** [s.l.: s.n.]. Disponível em: <http://www.seafo.org/media/313b8708-4171-4360-a0f3-7a27f3b0235a/SEAFOweb/pdf/COMM/open/SEAFO%20Convention_pdf>. Acesso em: 11 fev. 2023.

_____. **Science.** 27 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.seafo.org/Science>>. Acesso em: 24 out. 2022.

_____. **Contracting Parties.** 06 abr. 2022. Disponível em: <<http://www.seafo.org/About/Contracting-Parties>>. Acesso em: 24 out. 2022.

WARNER, Robin F. **PROTECTING THE OCEANS BEYOND NATIONAL JURISDICTION:** strengthening the international law framework. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

WESTERN CENTRAL ATLANTIC FISHERY COMMISSION (WECAFC). **ON THE MONITORING AND CONTROL OF TRANSSHIPMENT AT SEA. Recommendation WECAFC/17/2019/15.** , 2019. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/cb8571en/cb8571en.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2022.